

# **UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Ciencia Política y de la Administración



## **TESIS DOCTORAL**

**Participación y coordinación en red desde un enfoque de gobernanza democrática : el caso de la política habitacional chilena 2006-2010**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**María Olaya Grau Rengifo**

Directores

José Manuel Ruano de la Fuente  
Patricio Miranda Rebeco

**Madrid, 2014**

# **UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**  
**Departamento de Ciencia Política y de la Administración II**



## **PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN EN RED DESDE UN ENFOQUE DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: EL CASO DE LA POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA 2006 - 2010**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR**

**María Olaya Grau Rengifo**

Bajo la dirección de los doctores:  
José Manuel Ruano de la Fuente  
Patricio Miranda Rebeco

Madrid, 2013



## **TESIS DOCTORAL**

### **PARTICIPACIÓN Y COORDINACIÓN EN RED DESDE UN ENFOQUE DE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: EL CASO DE LA POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA 2006 – 2010<sup>1</sup>**

**Autora: M<sup>a</sup> Olaya Grau Rengifo**  
**Directores: Dr. José Manuel Ruano de la Fuente**  
**Dr. Patricio Miranda Rebeco**

**Departamento de Ciencia Política y de la Administración II.**  
**Facultad de Ciencias Políticas y Sociología**  
**Universidad Complutense de Madrid**

**MADRID, 2013**

---

<sup>1</sup> Tesis asociada al proyecto FONDECYT N° 1110428 de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Escuela de Trabajo Social, titulado *“Instituciones formales y redes informales en políticas públicas. Interferencias procesuales y normativas en políticas de pobreza, obras públicas y medioambiente en Chile”*, Investigador principal: Patricio Miranda Rebeco.

## **AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo no hubiese sido posible sin la colaboración de todos quienes aportaron de una manera u otra en su realización.

En primer lugar, quiero expresar mi agradecimiento sincero a José Manuel Ruano y Patricio Miranda, ambos directores de esta tesis. Su apoyo, entusiasmo, voluntad y disposición, además de su generosidad en compartir sus deslumbrantes conocimientos conmigo, fueron fundamentales para poder concretar esta tesis. También agradecerles por su paciencia demostrada y el no haber dejado de creer en mí en ningún momento. Sin embargo y pese a su detallada colaboración, es probable que este documento contenga errores, imprecisiones y omisiones que son de total y exclusiva responsabilidad mía.

En segundo lugar, quiero agradecer el apoyo de Becas Chile (2008 - 2009) para realizar el Máster en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid, primer paso para emprender este camino. Así también, agradecer la confianza e interés brindado por todo el equipo del proyecto Fondecyt N° 1110428, en especial a Patricio como investigador principal, por apoyar y considerar esta tesis como parte de este proyecto de investigación.

También agradecer a todos quienes me abrieron las puertas de su casa o su oficina para poder compartir una conversación conmigo, recordando aquellos momentos que fueron parte fundamental de los proyectos habitacionales. En este sentido, agradecer a las dirigentas y familias entrevistadas, quienes con gran nostalgia y emoción compartieron sus vivencias conmigo.

Por último, quiero agradecer a Nicolás, a mis amigos y amigas de la vida por su amistad, compañía y buenos momentos que me ayudaron a tomar fuerzas cuando lo requería. A mi familia, en especial a mis padres y a mi hermana Florencia, por su incansable apoyo, generosidad, conocimientos y por sobre todo, cariño.

En fin, muchas gracias a todos quienes han sido parte de este arduo y prolongado camino.

## **NOMENCLATURAS**

AUGE:	Acceso Universal de Garantías Explícitas
CAS:	Ficha de Caracterización Socioeconómica
CASEN:	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CNT:	Construcción en Nuevos Terrenos
CORVI:	Corporación de la Vivienda
CORHABIT:	Corporación de Servicios Habitacionales
CORMU:	Corporación de Mejoramiento Urbano
CPE:	Constitución Política del Estado
DOS:	División de Organizaciones Sociales (pertenece a MINVU)
EGIS:	Entidad Gestora Inmobiliaria Social
FPS:	Ficha de Protección Social
FSV:	Fondo Solidario de Vivienda
FSEV:	Fondo Solidario de Elección de Vivienda
MIDEPLAN:	Ministerio de Planificación
MINVU:	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
OEA:	Organización de Estados Americanos
ONG:	Organizaciones No Gubernamentales
PHS:	Plan de Habilitación Social
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PSAT:	Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica
SEREMI:	Secretaría Regional Ministerial
SERVIU:	Servicio de Vivienda y Urbanismo
SEGEOB:	Ministerio Secretaría General de Gobierno
SEGPRES:	Ministerio Secretaría General de la Presidencia

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>12</b>
 <b><u>PRIMERA PARTE</u></b>	 <b>19</b>
<b><u>CAPÍTULO I:</u></b>	
<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	<b>20</b>
1. Las políticas sociales en Chile en los últimos 20 años	21
2. La Política Habitacional Chilena	23
3. Objeto de Estudio (Preguntas guía, Objetivo General y Específicos)	31
 <b>ENFOQUE METODOLÓGICO</b>	 <b>38</b>
1. Diseño muestral y estrategias de selección de las EGIS	39
2. Estrategia metodológica	40
3. Plan de Análisis: una propuesta en distintos niveles	44
4. Aspectos éticos de la Investigación	46
 <b><u>SEGUNDA PARTE</u></b>	 <b>47</b>
<b><u>CAPÍTULO II:</u></b>	
<b>MARCO TEÓRICO REFERENCIAL</b>	
<b>I. REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE UN ENFOQUE DE GOBERNANZA</b>	<b>48</b>
1. El tránsito de una sociedad administrada y “sin públicos” a una sociedad con políticas “con públicos”	50
2. La Nueva Gobernanza: formas propias y coherentes con las características de la Sociedad Moderna	55
3. Redes de políticas públicas desde un enfoque de Gobernanza democrática	64
3.1 Características de las redes de políticas públicas	70
3.2 Los pros y contras de las redes de políticas	74
3.3 Condiciones de posibilidad de redes de políticas públicas desde sus ideales de convivencia, valores y principios normativos	76
 <b>II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	 <b>84</b>
1. Fundamentos y aproximaciones teóricas de Participación Ciudadana	85
1.1 Tendencias actuales y resurgimiento del concepto de Participación ciudadana	91

1.2 Principales conceptualizaciones frente a la noción de participación ciudadana	98
1.3 La participación ciudadana en la gestión pública y en el ámbito local	105
<b>2. Principales Tipologías de Participación Ciudadana</b>	<b>116</b>
2.1 Tipologías de participación observadas desde su referencial normativo	133
2.2 La Participación Ciudadana desde el referencial normativo	135
 <b>III. LA POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA OBSERVADA DESDE UN ENFOQUE DE GOBERNANZA, REDES DE POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN</b>	 <b>145</b>
<b>1. Fundamentos de la Política Habitacional Chilena</b>	<b>145</b>
1.1 Principales Actores que participan del proceso	146
1.2 La participación en la política	150
<b>2. El referencial normativo en Redes de Políticas Públicas en el caso de la Política Habitacional Chilena</b>	<b>152</b>
2.1 Construyendo una matriz de observación para una política en red	157
 <b>TERCERA PARTE</b>	 <b>164</b>
<b>CAPÍTULO III:</b>	
<b>POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA</b>	<b>165</b>
<b>1. Contextualización y antecedentes históricos de la política habitacional en Chile</b>	<b>165</b>
1.1 Antes del Estado Benefactor	165
1.2 Primera Fase: Primeras legislaciones habitacionales en el nacimiento y expansión del Estado de Benefactor en Chile (1900- 1952)	166
1.3 Segunda fase: Primeras iniciativas habitacionales desde el Estado en un periodo marcado por movilizaciones sociales (1952-1973)	170
1.4 Tercera Fase: El desarrollo de la política habitacional en el Gobierno Militar (1973-1990)	177
1.5 Cuarta Fase: La vivienda social con el retorno a la democracia (1990 -2006)	179
 <b>2. Política Habitacional chilena entre los años 2006 – 2012</b>	 <b>184</b>
1.1 Características de la Nueva Política Habitacional	184
1.2 Diseño institucional y administrativo del MINVU	186
1.3 Análisis presupuestario de la Nueva Política Habitacional	191
1.4 Programa Fondo Solidario de Vivienda	191
1.5 Incorporación de las EGIS como intermediarios ejecutores de la Política Habitacional	198
1.6 Principales aportaciones de la nueva política “Fondo Solidario de Elección de Vivienda”	201
 <b>3. Evolución del déficit habitacional en Chile</b>	 <b>203</b>

## **CAPÍTULO IV:**

### **PRESENTACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS**

**207**

#### **I. EGIS FUNDACIÓN**

**210**

- Caracterización 210
- Participación y Plan de Habilitación Social 213
- Relación entre actores 217

#### **1. PROYECTO I**

**218**

- 1.1 Antecedentes preliminares 218
- 1.2 Conformación del Comité de Vivienda 219
- 1.3 Terreno donde se emplazó el nuevo barrio 222
- 1.4 Participación y Plan de Habilitación Social 222
- 1.5 Toma de decisiones 226
- 1.6 Actores participantes en el proyecto habitacional 230
- 1.7 Evaluación del Proceso 236

#### **2. PROYECTO II**

**239**

- 2.1 Antecedentes preliminares 239
- 2.2 Conformación del Comité de Vivienda 240
- 2.3 Terreno donde se emplazó el nuevo barrio y Campamento Transitorio 244
- 2.4 Participación y Plan de Habilitación Social 246
- 2.5 Toma de decisiones 253
- 2.6 Actores participantes en el proceso 254
- 2.7 Evaluación del Proceso 261

#### **3. Referencial Normativo observado en la EGIS fundación**

**266**

#### **II. EGIS PÚBLICA/MUNICIPAL**

**273**

- Caracterización 273
- Participación y Plan de Habilitación Social 274
- Relación entre actores 278

#### **1. PROYECTO I**

**281**

- 1.1 Antecedentes preliminares 281
- 1.2 Conformación del Comité de Vivienda 282
- 1.3 Terreno donde se emplazó el nuevo barrio 285
- 1.4 Participación y Plan de Habilitación Social 286
- 1.5 Toma de decisiones 288
- 1.6 Actores participantes en el proyecto habitacional 289
- 1.7 Evaluación del Proceso 294



<b>2. PROYECTO II</b>	<b>299</b>
2.1 Antecedentes preliminares	299
2.2 Conformación del Comité de Vivienda	299
2.3 Terreno donde se emplazó el nuevo barrio	302
2.4 Participación y Plan de Habitación Social	303
2.5 Toma de decisiones	306
2.6 Actores participantes en el proceso	308
2.7 Evaluación del Proceso	313
<b>3. Referencial Normativo observado en la EGIS Pública/Municipal</b>	<b>318</b>
 <b>III. EGIS PRIVADA</b>	 <b>323</b>
- Caracterización	323
- Participación y Plan de Habitación Social	324
- Relación entre actores	326
 <b>1. PROYECTO I</b>	 <b>327</b>
1.1 Antecedentes preliminares	327
1.2 Conformación del Comité de Vivienda	327
1.3 Terreno donde se emplazó el nuevo barrio	330
1.4 Participación y Plan de Habitación Social	331
1.5 Toma de decisiones	333
1.6 Actores participantes en el proyecto habitacional	335
1.7 Evaluación del Proceso	339
 <b>2. PROYECTO II</b>	 <b>345</b>
2.1 Antecedentes preliminares	345
2.2 Conformación del Comité de Vivienda	345
2.3 Terreno donde se emplazó el nuevo barrio	350
2.4 Participación y Plan de Habitación Social	351
2.5 Toma de decisiones	352
2.6 Actores participantes en el proceso	354
2.7 Evaluación del Proceso	361
<b>3. Referencial Normativo observado en la EGIS Privada</b>	<b>364</b>
 <b>IV. RECAPITULACIÓN</b>	 <b>368</b>
 <b><u>CAPÍTULO V:</u></b>	
<b>ANÁLISIS Y DISCUSIÓN</b>	<b>378</b>
<b>I. REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN DE LOS</b>	<b>378</b>

<b>CIUDADANOS EN EL PROGRAMA FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA</b>	
1. En torno de la Génesis y funcionamiento del Programa FSV	<b>380</b>
2. Redes de Políticas Públicas en el Programa FSV	<b>385</b>
<b>Coordinación entre actores y control social</b>	
2.1 El control social y transparencia en los procesos	388
2.2 Organización de la red y coordinación entre actores en los proyectos habitacionales	389
2.3 Resolución de conflictos en los proyectos habitacionales	394
3. Diferentes Intereses puestos en juego	<b>396</b>
4. Relación entre actores: asimetrías, inequidades	<b>398</b>
5. El Rol de los intermediarios en la política: <b>Necesidad de mejores colaboradores</b>	<b>402</b>
6. La Participación en el Programa Fondo Solidario de Vivienda	<b>404</b>
6.1 El componente Participativo del Programa FSV	404
6.2 Toma de decisiones en los proyectos habitacionales	409
6.3 Tipo de Participación en los Proyectos Habitacionales	412
7. Otras consideraciones	<b>418</b>
7.1 Evaluación positiva del proceso	418
 <b><u>CAPÍTULO VI:</u></b>	
<b>CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES</b>	<b>421</b>
 <b>RESUMEN DE LA INVESTIGACIÓN (EN INGLÉS)</b>	<b>437</b>
 <b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>470</b>
 <b>ANEXOS</b>	<b>492</b>

## INDICE DE ESQUEMAS, TABLAS Y GRÁFICOS

### ESQUEMAS:

Esquema N°1: Configuración de unidades muestrales	41
Esquema N°2: Análisis de la información según niveles	44
Esquema N° 3: Organigrama MINVU	186
Esquema N° 4: Modelo de Participación para el fortalecimiento comunitario	213
Esquema N° 5: Mapa de actores EGIS Fundación Proyecto I	233
Esquema N° 6: Mapa de actores EGIS Fundación Proyecto II	258
Esquema N° 7: Mapa de actores EGIS Pública Proyecto I	292
Esquema N° 8: Mapa de actores EGIS Pública Proyecto II	311
Esquema N° 9: Mapa de actores EGIS Privada Proyecto I	337
Esquema N° 10: Mapa de actores EGIS Privada Proyecto II	355

### TABLAS:

Tabla N°1: Entrevistados según EGIS	42
Tabla N°2: Tipología de Participación Ciudadana según Fernández y Ordoñez	126
Tabla N° 3: Tipo de participación según estadios normativos	137
Tabla N° 4: Tipologías de Participación según normatividad	138
Tabla N°5: Redes de Políticas Públicas y Participación según Referencial normativo	159
Tabla N° 6: Códigos de entrevistas realizadas	209
Tabla N° 7: Resultados e Indicadores según Referencial Normativo	369

Tabla N°8: Niveles de convencionalidad según las distintas dimensiones	372
Tabla N°9: EGIS según niveles de convencionalidad	374

#### GRÁFICOS:

Gráfico N° 1: Relación de subsidios entregados a nivel nacional	197
Gráfico N° 2: Relación de subsidios entregados en la Región Metropolitana	197
Gráfico N° 3: Evolución Déficit habitacional 1996 – 2006	205
Gráfico N° 4: Evolución Déficit Habitacional 2006 – 2010	206
Gráfico N°5: Dimensiones según niveles de Convencionalidad	373
Gráfico N°6: EGIS según niveles de Convencionalidad	375
Gráfico N°7: Cartografía de Normatividad y Jerarquización de Políticas Públicas	376

## INTRODUCCIÓN

Desde la declaración de los Derechos Humanos (art.25) la vivienda es considerada como una necesidad básica para todo ser humano, que no solo satisface necesidades fisiológicas, psicológicas, sociales y espirituales, sino también brinda protección, seguridad, sanidad y mayor bienestar a las personas (Ducci, Quezada & Dedic, 2000; Roth, 2011). Desde la perspectiva de Haramoto (1998) la vivienda se relaciona directamente con la calidad de vida en la medida que las personas puedan satisfacer adecuadamente las necesidades humanas fundamentales (Max- Neef, 1998), satisfaciendo necesidades de subsistencia y protección, pero también de creación (como expresión estética) e identidad (autoestima personal y de grupo).

En este sentido, Mac Donald (1985) agrega que una vivienda adecuada debe cubrir las funciones básicas de habitabilidad, que además de incluir el bienestar y saneamiento, incluye la protección ambiental, independencia habitacional, estabilidad residencial, e inserción en el entorno (Surawski, 2005).

En la I Conferencia de las Naciones Unidas<sup>2</sup> sobre asentamientos precarios, la vivienda fue entendida no sólo como la unidad que acoge a la familia, sino también como un sistema integrado que se conforma por el terreno, la infraestructura de urbanización y de servicios, y el equipamiento social comunitario dentro de un contexto cultural, socio-económico, político, físico-ambiental. A la vez, tiene su manifestación en diversas escalas y lugares<sup>3</sup> y posee diversos atributos que se expresan en aspectos funcionales, espaciales, formales (estéticas y significativas), materiales y ambientales (Haramoto, 1998).

La vivienda posee una vinculación estrecha con el concepto de familia (Roth, 2011), en la medida que ésta pueda considerarse como un espacio íntimo y privado donde se establecen las principales relaciones entre los seres humanos, además de constituirse

---

<sup>2</sup> En 1976, en Vancouver, se realizó la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I) y que profundizó en la situación de las ciudades. Ver más en: <http://habitat.igc.org/vancouver/>

<sup>3</sup> Localización urbana o rural, barrio y vecindario, conjunto habitacional, entorno y unidades de vivienda (Haramoto, 1998)

como el espacio donde se desarrolla su identidad, vive, duerme, come, le brinda estabilidad y protección.

Tomando en cuenta estos elementos, la vivienda es entendida como un “refugio” y también como un proceso que incluye las distintas fases para su obtención. No obstante, la vivienda social es aquella destinada al mejoramiento de la situación habitacional de los grupos más desposeídos de la sociedad (Haramoto, 1987:5), que incluye a su vez, distintas soluciones habitacionales que se concretan en políticas públicas de interés social.

Según lo señalado por Held (2000), las políticas de vivienda de interés social proporcionan un acceso equitativo a hogares de menores ingresos a viviendas, con estándares adecuados en cuanto a lotes de terreno, servicios básicos, superficies construidas, materiales y terminaciones.

Las políticas habitacionales en Chile tienen más de 100 años de existencia. En 1906 se comienzan a instalar de manera progresiva, distintas soluciones habitacionales que respondían a las condiciones de cada época e intentaban combatir las crecientes cifras en torno al déficit habitacional del país.

Tras el retorno de la democracia en 1990, junto con el aumento del gasto social se impulsaron políticas orientadas a la producción masiva de nuevas viviendas sociales orientadas a reducir el déficit durante ese período (Surawski, 2005). Entre los principales programas desarrollados en la época, se encuentra el de Vivienda Progresiva, el Programa Especial de Trabajadores, y el Programa de Subsidio Rural (Hidalgo, 1999).

Sin embargo, la tensión entre la cantidad y la calidad de las viviendas, se volvió un aspecto cada vez más evidente de ponderar y tener en cuenta. Así, la política marcó un continuismo con anteriores políticas, contribuyendo a intensificar distorsiones y falencias, como la segregación socioespacial, insatisfacción de los usuarios, falta de soluciones integrales y fracaso del sistema crediticio (Surawski, 2005).

Las viviendas sociales de esta década creó nuevas precariedades, principalmente aquellas que se derivan del quiebre comunitario o pérdida de capital social (Ducci, 1997; Tironi, 2003). Si bien la vivienda social mejoraría el estándar material de las familias pobres, quebraría las redes sociales de las familias e inhibiría en su nueva formación, generando hostilidad, apatía, desafección cívica, individualismo y mayor pobreza (Tironi, 2003: 23).

Frente a este diagnóstico, se comienzan a diseñar nuevas propuestas habitacionales cuyo propósito se centró en superar el déficit cualitativo de las viviendas y sus entornos, así como también, avanzar hacia una renovada oferta programática. En este contexto surge en el año 2001 el Programa Fondo Solidario de Vivienda (FSV), como programa piloto en el marco de la Nueva Política Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

A fines del año 2005<sup>4</sup> se promulga el Decreto Supremo 174 que se propone como objetivo continuar con la disminución del déficit habitacional, focalizar los recursos en los sectores más pobres de la población, mejorar la calidad de las soluciones habitacionales, y contribuir al equilibrio socio espacial de las ciudades por medio de un subsidio de localización que funcionara como incentivo (Surawski, 2005; Grau, 2009).

Este programa se reconoció como un programa innovador que intentaba incorporar a las familias como protagonistas del desarrollo del proceso habitacional, integrando un componente participativo o plan de habilitación social cuya finalidad estaba encaminada en garantizar dicha participación.

Otro de los aspectos fundamentales de esta nueva política, tiene que ver con la incorporación de las EGIS<sup>5</sup> como entidades intermediarias de distinta naturaleza jurídica (públicas, privadas o tercer sector), quienes serían responsables de la asistencia técnica y social de los proyectos habitacionales. Esto sin duda, es uno de los cambios más relevantes y diferenciadores con las políticas anteriores, ya que si bien la

---

<sup>4</sup> 30 de septiembre del año 2005, se promulga el DS 174 que reglamenta el Programa Fondo Solidario de Vivienda.

<sup>5</sup> Entidad Gestora Inmobiliaria Social

presencia del sector privado en la ejecución de la política ya existía, con el DS 174 las EGIS se instauran como intermediarios ejecutores de la política.

Este programa habitacional intenta avanzar hacia una mejor focalización a los sectores más pobres de la población que se ubican entre el primer y tercer decil de ingresos respecto a la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional<sup>6</sup> (CASEN) y la ficha de Protección Social<sup>7</sup> (MINVU, 2006), hoy en día denominada Ficha Social.

Si bien en Chile han ido disminuyendo las cifras de pobreza en estos últimos 20 años, desde un 39% en 1990 a un 15% en el 2009, todavía persisten núcleos de pobreza que en la mayoría de los casos, se agrupan en asentamientos precarios denominados comúnmente como campamentos.

Existe un cierto consenso en la complejidad asociada al concepto de campamentos o asentamientos precarios. Dicha complejidad se deriva de la dificultad de identificar y contabilizar este tipo de campamentos en el territorio (MINVU, 2013). Según Fernández (2011), hay un conjunto de características que permitirían identificar a los asentamientos precarios urbanos como los campamentos. Entre las principales características que distingue este autor, están los componentes de informalidad, habitabilidad, irregularidad, autogestión y vulnerabilidad.

A partir de estos postulados, el MINVU define los campamentos como:

Asentamientos humanos donde hay una concentración espacial de condiciones de vida asociadas a pobreza y precariedad habitacional, sus habitantes son familias vulnerables, sufren de inseguridad en la tenencia de suelo, producto de ocupaciones irregulares y hay autogestión comunitaria en la producción de hábitat residencial (MINVU, 2013:19).

---

<sup>6</sup> La encuesta CASEN es realizada por el Ministerio de Desarrollo Social con el objetivo de conocer la situación de los hogares y de la población, especialmente los grupos en situación de pobreza, con el fin de evaluar el impacto de la política social.

<sup>7</sup> La Ficha de Protección Social es un instrumento destinado a estratificar socialmente a las familias que postulan a beneficios sociales. Su principal función es detectar a las familias con mayores necesidades, permitiendo con ello priorizar y seleccionar beneficiarios para los distintos programas sociales, principalmente los subsidios estatales.



Pese a los esfuerzos por reducir el número de campamentos en el país y diseñar una política habitacional que responda con soluciones acordes a sus necesidades y características, las cifras han aumentado en los últimos años. Si bien en el año 1997, según el catastro de asentamientos precarios, habían más de 972 asentamientos, los que se redujeron a 490 en el año 2007, en el último catastro realizado el año 2011 por el MINVU, se da cuenta de un aumento de campamentos constatando la existencia de 657 asentamientos y 27.378 familias habitando en ellos (MINVU, 2013).

Tal como lo señala el MINVU (2013) en su reciente publicación “Mapa Social de Campamentos”, el alza en el número de campamentos y familias evidencia que los campamentos dan cuenta de una concentración espacial de condiciones de vida asociadas a pobreza, precariedad habitacional, inseguridad y autogestión asociada a la creación del territorio, no solo como una construcción física sino también como una construcción comunitaria que ofrece oportunidades y amenazas (2013:15).

A partir de estos elementos diferenciadores, se despliega el análisis de este trabajo que aborda el caso de la política habitacional chilena, específicamente el Programa FSV (DS 174) en su modalidad Construcción en Nuevos Terrenos (CNT). Desde este marco, el principal propósito de esta tesis doctoral es analizar el tipo de participación y coordinación en red según nivel de normatividad que se desarrolla en la fase de implementación de los proyectos habitacionales correspondientes al programa FSV en la Región Metropolitana (Chile) durante los años 2006 – 2010, desde un enfoque de gobernanza democrática y redes de políticas públicas.

Teniendo este propósito como guía y base de esta investigación, este documento se estructura en 3 grandes partes que siguen a esta introducción.

La **primera parte** cumple 2 principales propósitos: planteamiento del problema de investigación; enfoque metodológico que sustenta el estudio. El primer apartado, tiene como objetivo evidenciar y situar el problema de investigación, de tal forma que el lector pueda comprender cómo se configura y se estructura la relevancia del objeto de estudio, destacando aquellos elementos provenientes del mundo de las políticas sociales desarrolladas en el país que se vinculan directamente con la temática del

estudio. Así también, se presentan los principales supuestos y premisas que dan origen a esta investigación, al igual que la pregunta guía y objetivos correspondientes.

Para finalizar esta sección, se explicitan las opciones metodológicas para el desarrollo de esta investigación, señalando los principales aciertos y dificultades a la hora de enfrentar el trabajo de campo. Asimismo, se presenta el plan de análisis de la información, así como también, los instrumentos y técnicas escogidas.

La **segunda parte** de esta tesis, contiene los referentes teóricos que sustentan la investigación. El primer capítulo de este apartado, expone los principales enfoques y perspectivas para comprender la Gobernanza democrática y sus dos posibles materializaciones: redes de políticas públicas o *policy networks* y participación ciudadana. Para ello, se realizó una revisión bibliográfica exhaustiva donde se abordaron distintos autores del mundo europeo y latinoamericano, especialmente los planteamientos del mexicano Luis Aguilar que se exponen en su libro *“Gobernanza y Gestión Pública”* del año 2006.

En tanto, para construir el apartado teórico referente a las tipologías de participación ciudadana, se realizó una revisión de las principales tipologías abordadas por diferentes autores, para luego construir una matriz analítica que intenta congeniar, por un lado, las tipologías revisadas, y por otro, el referencial normativo asociado a cada una de las posibilidades. En un segundo momento, se pone en discusión los principales postulados de la política habitacional chilena con los enfoques teóricos de Gobernanza, redes de políticas y participación, a partir de la observación que comprende el referencial normativo.

La **tercera parte** de este informe, constituye el núcleo de esta investigación puesto que releva los principales resultados, análisis y conclusiones de esta tesis.

El primer apartado de esta tercera parte, corresponde a una contextualización a partir de los principales antecedentes históricos de la Política Habitacional en Chile desde el año 1906 hasta la actualidad, recorriendo las distintas propuestas habitacionales asociadas a cada periodo de tiempo, poniendo especial énfasis en lo que refiere a la

política habitacional entre los años 2006 – 2010, periodo de tiempo que aborda este estudio.

En la segunda sección, se exponen los principales resultados que se desprendieron de los 6 proyectos habitacionales considerados en esta investigación, que corresponden a 3 EGIS de distinta naturaleza jurídica: una privada, una pública y otra de tipo fundación. Para lograr recoger los discursos de los distintos actores participantes en los proyectos habitacionales escogidos, se entrevistó a los coordinadores sociales, dirigentes y pobladores de cada uno de los proyectos. Para efectos de este apartado, los resultados se presentarán de la siguiente forma: en primer lugar se realiza una caracterización de cada EGIS seleccionada en función de las diferentes categorías de análisis para luego proceder a la descripción de cada proyecto en forma particular. La descripción de los 6 proyectos habitacionales correspondientes a las 3 EGIS seleccionadas, se organiza a partir de las siguientes categorías: Antecedentes preliminares del proyecto; Conformación del comité de vivienda; Participación y Plan de Habilidad Social; Actores que participaron en el proceso y; Evaluación del proceso. Para finalizar esta sección, se analizan los resultados a partir de las matrices construidas, observando el referencial normativo para cada uno de los casos.

El documento finaliza exponiendo las principales conclusiones y consideraciones de esta investigación, destacando los hallazgos que emergieron del estudio.

Las referencias bibliográficas asociadas al desarrollo del proceso investigativo, se encuentran referenciadas en la sección que se ubica a continuación del capítulo de conclusiones y consideraciones finales.

## **PRIMERA PARTE**

## **CAPÍTULO I:**

### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Desde hace algún tiempo Chile goza de una macroeconomía sana y estable, con unas cuentas nacionales balanceadas, bajos niveles de inflación y un crecimiento promedio anual que en las últimas dos décadas ha estado en torno al 4,5%, con máximos sobre el 6% (Corbo, 2006). Esto, sumado a una política económica abierta al mercado internacional, bajos niveles de corrupción y una notable estabilidad social ha contribuido a generar una imagen internacional confiable y atractiva para países e inversionistas de otros rincones del mundo.

Sin embargo la estructura de este modelo de desarrollo económico también ostenta una cara negativa respecto a la 'deuda social' que ha generado. A pesar de los grandes avances en materia económica, actualmente Chile es uno de los países más desiguales del mundo en cuanto a la distribución de sus ingresos. Sin ir más lejos, en el coeficiente de Gini (que establece un ratio entre cero y uno, donde cero es la equidad perfecta y uno la inequidad perfecta) Chile obtiene 0,52 puntos en 2009, ubicándolo dentro de las 15 peores posiciones en el mundo. "A inicios del 2000 el país presentaba una brecha de 38 veces entre el ingreso medio del 10% más rico y el 10% más pobre de la población, situándose entre los países más desiguales de una región que se caracteriza por tener malos indicadores en esta materia" (Larrañaga y Herrera, 2008: 150).

Tras el retorno a la democracia en 1990, los gobiernos de la concertación continuaron con el modelo económico impuesto en la dictadura, sin embargo con un fuerte énfasis en materia social, triplicando el gasto social entre 1990 y 2005. Si bien se reconocen los esfuerzos y se han logrado algunos resultados -la brecha entre ambos deciles ha disminuido a 28,5 veces en 2006 (Larrañaga y Herrera, 2008: 151)-, el país sigue presentando altos niveles de desigualdad y un 13% de pobreza.

Otro de las caras de esta 'deuda social', quizás menos visible, ha sido la desarticulación de los movimientos sociales y la participación social por parte del Estado en los tiempos de dictadura. Con el retorno a la democracia, si bien volvieron a permitir los

espacios participativos y asociativos de la ciudadanía, los primeros dos gobiernos de la concertación no priorizaron ni incentivaron estos procesos.

A partir de la última década se han propuesto reales iniciativas relativas a esta temática, entre ellas ha tomado un matiz relevante la participación de la ciudadanía. Así, en el Instructivo presidencial del año 2000 durante el gobierno de Ricardo Lagos, se dictó una resolución presidencial tendiente a mejorar los mecanismos de participación ciudadana al interior del Estado y regular las organizaciones de la sociedad civil (Gentes, 2006). Además, el año 2011 se aprobó la ley que regula la participación ciudadana en la gestión pública<sup>8</sup>, a lo que se suma la «Agenda de Participación Ciudadana» del gobierno de la ex Presidenta Bachelet. La mayor parte de las investigaciones que abordan el tema de participación mencionan entre los avances la entrada en vigencia el 20 de abril del año 2009, de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública, ya que constituye un hito clave en el cambio de lógica en las interacciones entre los aparatos de la administración pública y la ciudadanía.

### **Las políticas sociales en Chile en los últimos 20 años**

Desde la década de los noventa, los gobiernos han puesto especial énfasis en restablecer ciertas condiciones mínimas tendientes a avanzar hacia un crecimiento con equidad (Arellano, 2012). En este sentido, durante la década de los noventa la política social jugó un importante papel en la construcción de una política de crecimiento con equidad, las que más tarde fueron denominadas “políticas de protección social” (Larrañaga, 2010) impulsadas por los gobiernos de la concertación por la democracia (1990 - 2010). Entre los principales alcances obtenidos durante este periodo, se destaca la disminución drástica de la pobreza, desde un 39% en 1990 al 15% en el 2009<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> [Ley N° 20.500](#), publicada en el Diario Oficial del 16 de febrero de 2011

<sup>9</sup> En 1987, las cifras de pobreza eran del 45% de la población. En Chile, la pobreza se mide en términos absolutos, esto es la cantidad de personas o familias que no tienen el ingreso por persona necesario para comprar los bienes y servicios considerados indispensables para satisfacer las necesidades básicas. Este ingreso está definido como el doble del costo de una canasta de alimentos suficiente para atender las necesidades de alimentación (Arellano, 2012).

Para Arellano (2012) el factor determinante para superar la pobreza tiene relación con el crecimiento económico del país en ese periodo, que trajo consigo mejores condiciones de trabajo. Por otra parte, otro aspecto clave en estos alcances, dice relación con la base de la disciplina fiscal adoptada en ese periodo<sup>10</sup>.

Las políticas de protección social se configuraron con el fin de atender las vulnerabilidades socioeconómicas que las personas y hogares enfrentan en la actualidad. Una de las premisas más destacable y relevante de estas nuevas políticas sociales, tiene que ver con la lógica de los derechos garantizados por ley. Por tanto, todas las personas que cumplan con las condiciones de elegibilidad requeridas –ya sea edad, actividad laboral o nivel de ingresos– tiene derecho a acceder a los beneficios que le correspondan (Larrañaga, 2010). En este sentido, Hardy (2010) destaca que existieron fundamentos políticos y socioeconómicos que sustentaron estas nuevas políticas sociales. Por un lado, la creciente construcción de una ciudadanía demandante de derechos, y por otra, la acelerada reducción de la pobreza, la transformación de pobreza tradicional en pobreza moderna, y la emergencia de nuevos sectores medios pero precarios (de bajos ingresos).

Dentro de las principales iniciativas destacadas en este plano, está la gran reforma de la salud que instala garantías explícitas<sup>11</sup> para las enfermedades más importantes, asegurando el igual acceso para todos los ciudadanos del país. Otra de las iniciativas relevantes en esta materia, es la creación del sistema de pensiones solidarias<sup>12</sup> para el adulto mayor y los discapacitados, que incorpora un componente de transferencias redistributivas administradas por el Estado. El programa Chile Solidario<sup>13</sup> que tiene

---

<sup>10</sup> El superávit del gobierno entre 1990 y 2009 fue de 1,7 % del PIB en promedio. Los años en que se registran déficits corresponden a los de la crisis asiática, a fines de los 90, y a la gran crisis financiera internacional de 2008-2009 (Arellano, 2012, Velasco et al, 2010).

<sup>11</sup> Esta iniciativa que hoy corresponde al plan de Garantías Explícitas en Salud GES fue conocida en su momento como Plan AUGE (Acceso Universal para prestaciones integrales y Garantías Explícitas asociadas a la atención de prioridades en salud), su normativa esta contenidas en la Ley N°19.966, promulgada el 25 de agosto de 2004.

<sup>12</sup> Ley 20.255 promulgada el 11 de abril de 2008

<sup>13</sup> Ley 19.949 promulgada el 4 de junio de 2004.

como finalidad combatir la extrema pobreza y el sistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo<sup>14</sup> (Larrañaga, 2010). Todas estas iniciativas junto con otras, constituyen la base de un Sistema de Protección Social que intenta dialogar entre los distintos sectores institucionales para crear sistemas integrales en materia de políticas sociales.

En consecuencia, si en la década de los noventa las acciones implementadas estuvieron fuertemente orientadas a mejorar las condiciones de vida de los habitantes más pobres, a invertir en capital humano y fortalecer la base productiva (Vial, Raczynski y Pizarro, 1995; Arellano, 2012), desde el 2000 en adelante se pone el énfasis en la construcción de un nuevo sistema de protección social que se encamina hacia un enfoque más universal y basado en derechos (Abramovich, 2006).

En este marco se sitúa la nueva política habitacional chilena promulgada el año 2005, que pretende apropiarse de la idea de ciudadanía de derechos, donde la participación de los ciudadanos en la búsqueda de sus propias soluciones, comienza a instalarse.

### **La Política Habitacional Chilena**

Desde el retorno a la democracia en Chile en 1990, los gobiernos han puesto especial énfasis en el aumento del gasto social, de manera de contar con políticas sociales focalizadas hacia los grupos más vulnerables de la población. Dentro de los temas con prioridad ha estado la política habitacional, debido al déficit habitacional existente sobre todo en la extrema pobreza. De hecho, según la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) en 1990 Chile contaba con más de 900 mil familias con necesidades habitacionales (Moreno, 2009). Parte de la década de los 90 se mantuvo, a grandes rasgos, con la misma política habitacional que hasta ahí se había desarrollado (Grau, 2009).

Si bien el déficit se fue reduciendo paulatinamente (según la misma encuesta, en 2002 la necesidad habitacional bajó a menos de 500 mil familias, número aún más positivo considerando el aumento de la población y al descenso en más de un 300% de

---

<sup>14</sup> Ley 20.379 promulgada el 17 de agosto de 2009.



viviendas inhabitables), tanto en los años 80 como en gran parte de los 90, el Estado chileno era quien tenía la mayor responsabilidad frente a este tipo de políticas, pues todas las personas e instituciones presentes en el desarrollo del programa habitacional eran gubernamentales, sin considerar a las propias familias en las decisiones. Así, quedaba en manos del MINVU la definición, planificación y ejecución de este programa habitacional, sin considerar ni a los mismos beneficiarios ni tampoco a ningún otro tipo de actor extra gubernamental en ninguna de estas tres fases (Grau, 2009).

La política habitacional de los 90 trajo consigo bastantes costos de distinta índole. Uno de los aspectos que más resuenan en la literatura, tiene que ver con la generación de un quiebre comunitario y pérdida de capital social (Tironi, 2003; Ducci, 1997). La vivienda social de esa época, logró mejorar el estándar material de las familias pobres, pero las consecuencias en términos de su gestión mercantil, asignación impersonalizada y lógica segregadora de localización, terminó por quebrar las redes sociales de las familias e inhibió la posibilidad de su nueva formación, generando apatía, hostilidad, desafección cívica, mayor individualismo y mayor pobreza (Tironi, 2003:23).

Manuel Tironi, en su libro *“La nueva pobreza urbana”* es enfático en señalar que los antiguos pobres que habitaban en campamentos y poblaciones, y los nuevos que aún viven en estos, han sido gestores de sus propios espacios de vida a través de la toma y autoconstrucción, cargarían con una intensa cultura participativa y solidaria (Tironi, 2003: 23; Sabatini, 2001). Este sería uno de los importantes costos que tuvieron que pagar las familias beneficiarias de esa época.

Bajo este contexto, desde el año 2000 con el gobierno del ex presidente Lagos se plantean los principales cambios de enfoque de la política, concretándose definitivamente bajo la nueva política habitacional chilena, establecida a principios del 2006 que se concreta en el Decreto 174<sup>15</sup> y que se distingue básicamente por tres elementos o rasgos diferenciadores.

---

<sup>15</sup> 30 de septiembre del 2005 se promulga el DS 174, comenzando a operar en el año 2006.

En primer lugar, la política por medio del programa Fondo Solidario de Vivienda<sup>16</sup>, intenta dar protagonismo a las familias beneficiarias, integrándolas como parte fundamental del proceso de ejecución del proyecto habitacional.

En segundo lugar, la incorporación de las EGIS como entidades intermediarias y responsables de la asistencia técnica y social de los proyectos habitacionales. Esto sin duda, es uno de los cambios más relevantes y diferenciadores con las políticas anteriores.

En tercer lugar y en relación con los demás elementos antes expuestos, se distingue en la política la relación de las EGIS con los integrantes del comité, así como también las relaciones e interacciones que se propician desde las directivas de los comités de vivienda con las propias familias beneficiarias y EGIS.

A partir de estos elementos diferenciadores, se despliega el análisis de este trabajo que aborda este caso en particular, donde la relevancia está puesta en el contexto y participación de los diferentes actores en la política habitacional.

Además de ello, la nueva política habitacional chilena, contempla 3 grandes desafíos (MINVU b, 2008):

- Disminuir el déficit habitacional, focalizando a las familias que viven en situación de pobreza<sup>17</sup>.
- Garantizar la calidad de las viviendas, mejorando su estándar, proceso de diseño y construcción.

---

<sup>16</sup> El programa Fondo Solidario de Vivienda es un Programa Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo destinado a dar solución habitacional a familias que están organizadas, en grupos de al menos diez integrantes, que se encuentran bajo la línea de pobreza, que no han obtenido anteriormente un subsidio habitacional, que están inscritas en los registros del SERVIU y que son patrocinados por una ENTIDAD ORGANIZADORA (Documento de trabajo UTPCH).

<sup>17</sup> Por medio de la “Ficha de Protección Social”, que es el instrumento de estratificación social que utiliza actualmente el Estado para seleccionar a los beneficiarios de los programas sociales que tienen como objetivo atender a la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social de nuestro país (<http://www.fichaproteccionsocial.gob.cl/fps/fps.php>).

- Promover la Integración Social, procurando soluciones habitacionales insertas en barrios y ciudades, integrando el componente participativo en sus fases.

Ahora bien, desde el marco de la reforma del Estado desde los años 90 hasta la actualidad se enmarca la nueva política habitacional chilena, pues a esta se le ha dado prioridad en tanto a una reestructuración profunda y moderna, caracterizándose por incorporar herramientas y mecanismos propios que responden a su vez a los enfoques de Gobernanza y de red de políticas públicas.

Estos elementos se pueden visualizar, principalmente, en la reducción del aparato estatal, el fomento de la participación ciudadana y la apertura a nuevos sectores y actores de la sociedad que aportan con sus capacidades, recursos y habilidades.

Uno de los aspectos distintivos de esta política tiene que ver con la incorporación de la participación de la comunidad durante todo el proceso de implementación, que se concreta en el llamado Plan de Habitación Social como plan integrante del proyecto habitacional. Según lo establecido en el Decreto 174 (Título IX, artículo 21) este plan tiene como objetivo contribuir a superar las condiciones de pobreza y/o marginación social desde un enfoque habitacional y participativo, promoviendo el involucramiento y toma de decisiones de las familias en el proyecto habitacional a desarrollar, favoreciendo la integración en el barrio y en la red social, entendiendo la vivienda como parte de un proceso habitacional que incluye la convivencia y el desarrollo local. Se espera entonces, que tanto el diseño como la implementación de este plan, incluya la participación de las familias, incorporando sus requerimientos y aportes (Contrucci; Hurtado, 2009).

La política habitacional, específicamente el programa Fondo Solidario de Vivienda Modalidad Construcción en Nuevos Terrenos (CNT), contempla diferentes actores para la implementación del programa. Estos actores pueden ser gubernamentales o no gubernamentales (privados u organismos sin fines de lucro).

Es importante resaltar, que si bien se incorporan nuevos actores (EGIS) al proceso de ejecución de los proyectos habitacionales, los demás actores participaban de forma distinta o respondían a otras funciones. Lo interesante es destacar como se modifican

las interacciones entre ellos y en este sentido cómo adquieren nuevos roles en esta fase de implementación.

Los principales actores públicos o gubernamentales señalados en el Decreto 174 (MINVU, 2008:11-13), son:

1. Municipios: Correspondiente al gobierno local de la comuna. Aplica la Ficha de Protección Social (FPS), entrega información sobre los terrenos y las viviendas, así como los permisos de edificación y avalúos. También recibe las obras y puede prestar servicios de asistencia técnica y social.

Además de lo anterior, el municipio es responsable de entregar toda la información que le corresponde y sea necesaria para el éxito del proyecto; de otorgar Personalidad Jurídica a los comités; de aplicar y actualizar la Ficha de Protección Social (FPS); de informar la tasación de la vivienda que se quiere comprar; de otorgar el permiso de edificación o construcción; de otorgar la recepción final de las obras, una vez terminada la construcción.

La participación de la Municipalidad en los proyectos habitacionales cumple una función fundamental para la concreción y obtención de la vivienda, y en este sentido puede constituirse como un actor facilitador del proceso o todo lo contrario, puesto que otorga los permisos y requerimientos correspondientes durante las distintas fases del desarrollo del proyecto habitacional.

2. SERVIU: Es el servicio del Estado que depende directamente del MINVU y es responsable de los Programas Habitacionales de la región del país que le corresponde. Revisa los proyectos y solicitudes, paga los servicios de las EGIS y asigna subsidios.

Además de las funciones referentes a permisos y calificación de los proyectos, el SERVIU puede constituirse como un facilitador en el desarrollo de los proyectos, si es que efectivamente logran acompañar y asesorar tanto a las familias como a las EGIS con su conocimiento y expertise. De hecho, existe la figura de “territorial” por zonas, quienes están informados de lo que ocurre con cada proyecto. Posibles debilidades, inconvenientes o hitos importantes (como

la primera piedra) del desarrollo de los proyectos, los territoriales pueden constituirse como un apoyo relevante para la concreción de objetivos.

3. MINVU: El papel de gobierno desde un nivel central a través del MINVU, queda relegado a tres grandes funciones:

- La confección del marco legal que sustenta la política habitacional (en este caso, el decreto 174).
- La coordinación entre los distintos actores.
- La fiscalización para que se cumpla lo planteado por cada una de las partes.

Los principales actores no gubernamentales que establece la política, son:

1. Las Familias Beneficiarias<sup>18</sup>, quienes se organizan en comités de vivienda (con personalidad jurídica) protagonizando el desarrollo del proyecto habitacional. Son quienes deciden, dentro de un cierto marco, dónde estarán localizadas sus viviendas, quiénes se las construirán, qué características tendrán, cómo se configurará el futuro barrio y quién será su Entidad Gestora de Inmobiliaria Social (EGIS).

Lo interesante es observar si las familias beneficiarias son realmente las protagonistas de sus proyectos habitacionales, debido al desbalance de poder propio de la red de actores que conforma la política.

2. Directiva del comité: Son los representantes del grupo organizado de postulantes (Comité), quienes deben recibir y canalizar las inquietudes, consultas y sugerencias de las familias a lo largo de todo el proceso para resolverlas con la EGIS o SERVIU; trabajar permanentemente con la EGIS para el éxito del proyecto; asegurarse de que el proceso se lleve a cabo como está establecido y en los plazos indicados; organizar un sistema de toma de decisiones de la asamblea; administrar con responsabilidad los fondos del Comité.

---

<sup>18</sup>Según lo establecido en el “Manual para Dirigentes” (MINVU, 2008), las familias son las personas identificadas en la Ficha de Protección Social (FPS), que participan en un proyecto de construcción o en una solicitud de compra de vivienda.

El rol de la directiva de los comités es clave. No solo por las diferentes gestiones que tienen que realizar para el éxito de los proyectos, sino también por la posición que puedan ocupar en la red de actores.

Directivas empoderadas logran apropiarse y hacer suyo el proyecto de vivienda. Lógicamente, el rol que tenga la directiva no solo depende de ellos mismos como comité, sino que también de la lógica de operación de la EGIS que coordina el proyecto.

3. Las EGIS<sup>19</sup>, Pueden ser organizaciones de distinta naturaleza (como ONG's, municipalidades, agrupaciones sociales, Inmobiliarias privadas, etc.) que cumplan con los requisitos estipulados por el MINVU y que tengan un convenio firmado con la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Vivienda y Urbanismo de la región en la que trabajan; y se ocupan del trabajo técnico y social del proyecto, coordinando a los distintos actores en juego: la constructora, el comité de vivienda, municipio y SERVIUS Regionales en todos los pasos asociados a la obtención de la vivienda definitiva.

Desde una perspectiva normativa, que lógicamente va más allá de las responsabilidades técnicas propiamente, lo interesante de esta política, es que se crea o se reconoce una institucionalidad que permite y da cabida a una serie de organismos que desarrollan acciones en este ámbito, asignándole un papel normativo en el modo de ejecución de la política.

4. Empresas Constructoras, los actores provenientes del mercado que por medio de una licitación participan en la construcción de las viviendas.

Las constructoras además de ser las responsables de concretar la construcción de las viviendas, participan en las mesas de trabajo que se realizan de manera trimestral (como mínimo) en conjunto con los demás actores que conforman el proyecto habitacional, siendo parte de las discusiones, negociaciones y toma de decisiones en lo referente a la fase de construcción de las viviendas.

---

<sup>19</sup>EGIS: Entidad Gestora Inmobiliaria Social.

Además de los actores recién señalados, pueden participar más entidades como ministerios, grupos o asociaciones específicas para cada proyecto habitacional.

La fase de implementación o ejecución del programa FSV, se concreta en 4 etapas definidas por el MINVU (2008), -preparación; estudio y calificación; ejecución e; instalación-donde los diferentes actores cumplen un rol más o menos visible según las finalidades en cada una de estas. Sin embargo, son las EGIS y las familias representadas por la directiva del comité, las que protagonizan y tienen mayor participación en las diferentes fases del proyecto habitacional. En este sentido, el tipo de interacciones que se den entre las familias y la EGIS responsable será clave y determinante en la incorporación y vinculación de los demás actores en el proceso.

El fomento de la participación de las familias beneficiarias en las políticas habitacionales se basa en la idea de proporcionar una habilitación social, por sobre el “asistencialismo”. De esta manera las personas que viven en situación de pobreza adquieren las herramientas para que con su propio esfuerzo superen su situación, habilitando, generando capacidades y abriendo oportunidades para que tengan voz y participen en la solución (Cid, 2005).

Por lo tanto, a partir del PHS la política habitacional intenta favorecer la integración social de las familias en forma efectiva. Se trata entonces, que el plan facilite la participación y protagonismo de las familias en el desarrollo del proyecto habitacional, fortaleciendo la comunidad y desarrollando habilidades encaminadas a resolver las dificultades y desafíos a los que se enfrenten como comunidad y barrio (MINVU, 2008).

Estas iniciativas han ido de la mano de importantes compromisos y consensos políticos plasmados en el incremento del presupuesto que el MINVU ha experimentado en los últimos años. A modo de ejemplo, en 1999 el ministerio contaba con un presupuesto de 340 mil millones de pesos chilenos. En 2005 creció un modesto 20%, alcanzando los 411 mil millones. Sin embargo en 2009 el MINVU cuenta con un presupuesto de 805 mil millones, prácticamente el doble de la cifra con que contaba hace tan sólo cuatro años. En el año 2010 debido al fuerte terremoto vivido en Chile, la partida de

presupuesto destinada a vivienda fue destinada al plan de reconstrucción en las zonas más afectadas por la catástrofe.

Las cifras confirman que la renovada política habitacional chilena no sólo trajo consigo una nueva manera de gestionar los programas de viviendas públicas, como ya se ha descrito, sino que también ha estado acompañada por una fuerte inversión pública.

### **Objeto de Estudio**

En este contexto, este proyecto de tesis doctoral buscó observar, reflexionar y analizar críticamente, la participación e interacción de los diferentes actores en red, vinculados en la Política habitacional<sup>20</sup> o de vivienda en Chile, tomando como caso de estudio el Programa Fondo Solidario de Vivienda (en adelante FSV).

Como punto de partida y recogiendo lo anteriormente señalado, podemos decir que la Política Habitacional chilena funciona de manera descentralizada y bajo una lógica de coordinación entre los diferentes actores intervinientes. En este sentido, los SERVIU regionales, los distintos municipios, las EGIS (entidades públicas o privadas, con o sin fines de lucro, responsables de cumplir las funciones de solución habitacional), empresas constructoras y las propias familias beneficiarias, intentan trabajar coordinadamente para alcanzar los objetivos planteados de cada programa de vivienda.

Se trató de reconocer la existencia (o no) de una lógica de coordinación descentralizada que reconoce la autonomía de los múltiples actores de la sociedad civil que concurren en el proceso de política, que no renuncia a un horizonte normativo pos convencional y que permiten los criterios orientadores de la coordinación social por medio de las políticas públicas, en este caso en concreto, de la política habitacional chilena.

---

<sup>20</sup> La Política Habitacional objeto de estudio, corresponde a la definida en el Decreto 174 del año 2006.



A partir de ahí y considerando la convergencia de los enfoques de gobernanza democrática y red de políticas públicas<sup>21</sup>, ambos conceptos utilizados en el ámbito de gobierno para explicar la necesidad de coordinación entre los diferentes actores de la sociedad (donde la gobernanza se concretaría en redes de políticas públicas), resultan de gran interés para describir la complejidad de la gobernanza y la multitud de los actores que en ella intervienen (Arenilla, 2011). Como modelo de análisis de políticas públicas - en un contexto diferenciado, policéntrico y de creciente complejidad- se buscó elaborar un dispositivo de observación de segundo orden que permitiese observar a qué distancia se está de un modelo “ideal” de redes de políticas, identificando qué tipo de participación (según nivel de normatividad preconventional, convencional o post convencional) es la que se desarrolla en los diferentes actores que participan en la red de política; y si este proceso cuenta con principios de carácter universalista y procesos de deliberación pública que reflejen simultáneamente el carácter crecientemente heterárquico de sociedades modernas y la creciente demanda de una normatividad de tipo postconvencional acorde al aumento de diversidad normativa.

Desde un contexto en que predomina un modelo jerárquico y altamente centralizado en el desarrollo y formulación de las políticas, se propone la gobernanza como un enfoque que intentaría dar un paso en la inclusión e interacción de los distintos actores (estado y sociedad civil) en la toma de decisiones públicas, pasando desde el control social hacia la coordinación de las diferencias.

En este sentido, y teniendo en cuenta el escenario emergente de sociedad moderna y descentrada, se vuelve relevante reconocer el referencial normativo planteado por Habermas en el enfoque de gobernanza democrática y redes de políticas.

---

<sup>21</sup> El enfoque de redes de políticas formadas por numerosos actores en interacción resulta de gran interés para describir la complejidad de la gobernanza y la multitud de los actores que en ella intervienen. (Arenilla, 2011)

Resulta fundamental que la gobernanza esté sustentada en un discurso abierto y en diálogo con los ciudadanos. En esta línea, Habermas (1985) propone crear esferas públicas donde el debate sea posible y donde impere la racionalidad dialógica.

De ahí que resulta interesante preguntarse por la emergencia de la gobernanza en el mundo de las políticas públicas, reconociendo procesos más profundos y semánticos con mayores síntomas de transformaciones en la sociedad moderna. En este sentido, se pone en discusión ¿Qué implicaría resignificar la gobernanza como modelo, considerando el marcado carácter jerárquico y centralizado del modelo actual que no daría pie a la instauración real de un modelo de Gobernanza tal como se plantea?

Otra interrogante que surge desde este planteamiento, es cómo la política pública puede adaptarse a esas expectativas de coordinación y qué consecuencias e implicancias se podrían derivar de ello, tanto para el referencial normativo como para el diseño mismo de las políticas. También cabe preguntarse en qué medida la irrupción de las demandas de los ciudadanos, la apertura de los centros de decisión y la presión de la sociedad civil, podrían poner en cuestión el modelo jerárquico tradicional.

En esta misma línea de análisis, se pone en cuestión la influencia que ha tenido la incorporación de la participación en medio de unas políticas configuradas desde una visión jerárquica, convencional y centralizada, analizando si realmente la incorporación de la ciudadanía favorecería a la pretensión universalista de paridad participativa, donde los involucrados y potencialmente afectados por una decisión deben ser capaces de hacer oír su parecer al respecto (Habermas, 1985). De ahí, que conviene reflexionar e indagar si la puesta en marcha de mecanismos participativos en los programas sociales influye en la relación entre administración y ciudadanía en un horizonte de políticas post convencionales.

#### **Algunos supuestos y premisas que sustentan la investigación:**

La Política Habitacional chilena, y en su caso el programa Fondo Solidario de Vivienda, se conforma en una red de interacción entre los diferentes actores públicos y privados, compartiendo las funciones respectivas y respondiendo a su vez, al enfoque de gobernanza democrática.

Sobre la dimensión participativa en la red de actores, se trabajó con los siguientes supuestos:

- Si bien existen mecanismos de participación ciudadana que resultan ser efectivos en ciertas acciones, planes y programa, la influencia de ésta tiene efectos limitados en la deliberación de la toma de decisiones de la política habitacional y en su caso en el programa, principalmente por 4 razones:
  1. El marco normativo y el diseño institucional no facilitan el desarrollo de las iniciativas de participación ciudadana (de los beneficiarios) en la política, en parte debido a la disonancia entre semántica y estructura.
  2. Si bien la política se define y opera de manera descentralizada y desde una lógica de coordinación, sus diferentes fases se podrían ver interferidas por el marcado carácter jerárquico y centralizado de las políticas públicas en Chile lo que no permitiría el tránsito desde la lógica de control social hacia la coordinación entre los diferentes actores intervinientes, poniendo en cuestión la puesta en marcha del modelo de gobernanza democrática. Ello en tanto, el modelo de gobernanza conlleva una lógica de coordinación social y corresponsabilidad entre los actores.
  3. Si bien la semántica deliberativa y participativa que hay detrás de la política habitacional chilena y del programa FSV es de tipo post convencional en su referente normativo, apunta a cumplir mínimos de participación que hacen referencia a un tipo de participación pre convencional
  4. El proceso formal de la política habitacional chilena y el programa FSV en sus diferentes fases, puede estar interferido por intereses particularistas de actores formales e informales intervinientes en la red de política, debilitando el carácter universalista y procedimental de la política. En este sentido, los espacios de deliberación y participación de los beneficiarios, remitidos al Plan de Habitación Social, dependen en parte, del papel que juegan las EGIS en el desarrollo de esos espacios participativos. Si las EGIS consideran las particularidades de los comités

de vivienda (tal como se establece en el decreto 174) y abren espacios de participación según sus características, los procesos deliberativos podrían estar presentes en el desarrollo de la política. Por lo tanto, podríamos decir que existen interferencias según las EGIS que condicionarían la participación de los beneficiarios.

En suma, las EGIS como intermediarios, ocupan el papel determinante y principal en el desarrollo e implementación del programa FSV, pone en alerta los principios establecidos en los marcos referenciales de la política, esto por:

- El conflicto de intereses particulares de estos actores frente a los intereses de carácter público que subyacen a la política. Puede existir una posible captura del interés público en función de los beneficios particulares.
- Falta de fiscalización por parte del MINVU y los SERVIU regionales.
- El carácter participativo y deliberativo que se plantea en las bases queda relegado a la manera en cómo implementen y desarrollen este las EGIS

A partir de lo anterior, se esperó generar con la presente investigación los siguientes productos:

- Construcción de una tipología sobre participación según estadios de normatividad. En este sentido, se buscó construir una escala según el tipo de participación (considerando los niveles de participación con las fases de la política) y el nivel de normatividad con que se opera en las políticas, partiendo de la premisa que la participación funge de maneras distintas según el nivel de normatividad que exista. A partir de la construcción de esta tipología se realizó una observación de segundo orden, que permitió distinguir con qué tipo de participación se está operando teniendo en cuenta el nivel de normatividad.
- Construcción de un modelo ideal del enfoque de redes de políticas públicas desde la base teórica del desarrollo moral de Habermas, observando la posibilidad del desarrollo de una deliberación democrática como ideal normativo post convencional acorde con las transformaciones estructurales y semánticas de la sociedad moderna. La construcción de este modelo, permitió observar a qué distancia se está de un modelo de redes de políticas públicas con un referente normativo post convencional.

- Elaborar un dispositivo de observación de segundo orden que conjugue el tipo de coordinación en red y participación según nivel de normatividad en políticas públicas.

#### **Pregunta de Investigación:**

¿Qué tipo de participación y coordinación en red -según nivel de normatividad- opera en la fase de implementación de los proyectos habitacionales correspondientes al programa FSV en la Región Metropolitana (Chile) durante los años 2006 – 2010?

#### **Preguntas Guía:**

- ¿Qué tipo de diseño institucional y marco normativo enmarcan la política habitacional chilena en el periodo 2006 – 2010?
- ¿Qué tipo de Participación es posible identificar según el nivel de normatividad, que se desarrolla en los proyectos habitacionales, a partir del proceso de toma decisiones y las características del Plan de Habilidad Social en las diferentes etapas del proyecto?
- ¿Qué tipo de coordinación de la red de actores es posible identificar según nivel de normatividad en los proyectos habitacionales, a partir de las relaciones, interacciones, posiciones y funciones que se desarrollan al interior de cada red de actores del programa FSV?
- ¿Es posible reconocer una lógica de coordinación descentralizada que reconozca la autonomía de los múltiples actores en la red de los proyectos de vivienda analizados?

#### **Objetivo General:**

Analizar el tipo de participación y coordinación en red según nivel de normatividad que se desarrolla en la fase de implementación de los proyectos habitacionales correspondientes al programa FSV en la Región Metropolitana (Chile) durante los años 2006 – 2010, desde un enfoque de gobernanza democrática y redes de políticas públicas.

### Objetivos Específicos:

- Describir el diseño institucional y marco normativo que enmarca la política habitacional chilena poniendo especial énfasis en el periodo 2006 – 2010.
- Analizar el tipo de Participación según nivel de normatividad que se desarrolla en los proyectos habitacionales, considerando el proceso de toma decisiones y las características del Plan de Habilitación Social en las diferentes etapas del proyecto.
- Analizar el tipo de coordinación de la red de actores según nivel de normatividad en los proyectos habitacionales, identificando las relaciones, interacciones, posiciones y funciones que se desarrollan al interior de cada red.

## ENFOQUE METODOLÓGICO

Para lograr concretar y alcanzar los objetivos planteados en esta investigación, se optó por ciertas herramientas y técnicas que nos proporcionaron amplitud, flexibilidad y profundidad para ahondar en el problema de investigación.

De este modo es que la metodología de investigación utilizada fue de tipo cualitativa, ya que al ser holística, empírica, interpretativa y empática, nos permitió ir respondiendo, en profundidad, el problema que planteamos (Hernández, et al, 2010; Valles, 1997). A partir de ahí, es que se propuso comprender e interpretar los significados intersubjetivos de los distintos actores sociales (Cea D’Ancona, 1998:44), profundizando en el lenguaje y en los aspectos “micro” de la vida social.

Así, el enfoque cualitativo se asocia a la epistemología interpretativa (dimensión intersubjetiva), centrada en el sujeto individual y en el descubrimiento del significado, los motivos y las intenciones de su acción (Taylor & Bodgan, 2002; Valles, 1997; Ruíz, 2006). Desde este enfoque, es posible acercarse a la realidad social desde los discursos producidos por los sujetos, en este caso, los distintos actores que participan en el programa FSV, poniendo especial énfasis en los beneficiarios.

Por otro lado, el alcance de esta investigación fue de tipo descriptivo (Hernández et al, 2010), ya que se dirigió sólo a la descripción de los hechos sociales, opiniones o actitudes de los actores participantes en los distintos proyectos habitacionales desarrollados en el marco del programa FSV. Esto nos permitió ir encontrando los principales elementos para analizar el tipo de participación y coordinación en red según nivel de normatividad durante el proceso correspondiente a la construcción del proyecto habitacional.

En este sentido, el optar por métodos cualitativos nos permitió permanecer próximos al mundo empírico (Blumer, 1969) contemplado en esta investigación. Justamente, al poner a lo cualitativo, se intentó asegurar un estrecho ajuste entre los datos y lo que la gente realmente dice y hace (Taylor y Bodgan, 2002).

## **1. Diseño muestral y estrategias de selección de las EGIS**

En lo referente al diseño muestral y las estrategias que se utilizaron para ello, se puede señalar que el tipo de muestreo fue intencionado (Ruiz, 2006). Lo anterior se explica en la búsqueda de ser prácticos y directos a la hora de recolectar información, pero al mismo tiempo poseer la flexibilidad y apertura necesaria para abarcar ciertos temas relevantes que surgieron y fueron relevantes para la investigación. Este tipo de muestreo permitió obtener datos significativos para poder ir respondiendo de manera productiva a los objetivos planteados.

Para definir los casos abordados, en un primer momento se accedió a los registros sobre subsidios asignados por el MINVU<sup>22</sup> en relación a la cartera de proyectos habitacionales postulados y seleccionados durante el año 2006, 2007, 2008 y 2009. La elección de este periodo de estudio, responde al inicio del programa FSV del año 2006, donde se establecieron las nuevas directrices de la política habitacional.

Una vez revisada la base de datos antes mencionada, se seleccionaron 3 EGIS de distinta naturaleza jurídica: una de origen público correspondiente a un municipio de la ciudad de Santiago, otra del sector privado (ámbito empresarial) y una tercera, fundación sin fines de lucro, correspondiente al tercer sector. De cada una de las entidades colaboradoras (EGIS), se seleccionaron dos proyectos habitacionales ya concluidos, donde se realizaron entrevistas a los dirigentes, pobladores y coordinadores sociales de cada EGIS.

La elección de cada EGIS fue determinada según la cantidad de proyectos habitacionales desarrollados en la Región Metropolitana y la disposición a participar en el estudio. Para seleccionar los proyectos habitacionales se utilizó la estrategia de tipo “bola de nieve” (Coleman, 1958) de tal forma que los mismos informantes claves, en este caso, los representantes de las EGIS seleccionadas, sugirieran los proyectos que consideraban pertinentes de abordar, tomando en cuenta dos criterios claves: Subsidio

---

<sup>22</sup> Se encuentran disponibles todos los registros de subsidios asignados entre los años 2006 – 2010. Ver más en [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl)



asignado entre los años 2006 y 2009, y; finalización en forma exitosa del proyecto habitacional.

De esta forma, la intencionalidad de la muestra queda descrita principalmente en los criterios antes explicitados: Tipo de EGIS y proyectos terminados con éxito.

## **2. Estrategia metodológica**

La estrategia metodológica se concretó en 4 grandes fases:

1. **La primera fase** determinada por la revisión de base datos otorgadas por el MINVU. Se realizó una revisión exhaustiva para conocer la cantidad de subsidios asignados en la Región Metropolitana en relación a cada tipo de EGIS, número de familias, comuna de emplazamiento, año de adjudicación, tipo de subsidio (Construcción en Nuevos Terrenos), entre otros. A partir de esta base de datos, se seleccionaron EGIS de distinta naturaleza jurídica, según la cantidad de proyectos habitacionales para cada una. Finalmente, se eligieron las 3 EGIS que participaron en esta investigación.
2. **La segunda fase** fue de tipo cualitativo, la cual se sustentó en la realización de entrevistas en profundidad semi-estructuradas (Hernández et al, 2010; Valles, 1997, Taylor & Bodgan, 2002; Sandoval, 1996) a los distintos actores que participaron en los proyectos habitacionales seleccionados para este estudio: coordinadores sociales, dirigentes sociales que en todos los casos fueron presidentas del comité de vivienda, y vecinas que pertenecieron a cada uno de los proyectos. Cabe mencionar que al considerar los distintos discursos de los actores señalados se intentó abordar los diferentes niveles en tanto beneficiarios como actores representantes de la entidad ejecutora (EGIS). El esquema que se muestra a continuación refleja la diversidad de actores considerados: desde la base social a los coordinadores y representantes de las EGIS.

### Esquema N°1. Configuración de unidades muestrales



Por tanto, una de las principales técnicas de recolección de información que se utilizó en esta investigación, fue la entrevista. Esta entrevista fue en profundidad de tipo semi-estructurada, por lo que se contó con un guión temático, el cual facilitó a la entrevistadora a dirigir a los entrevistados/as al campo de interés, intentando ser lo suficientemente flexibles y abiertos para que el/la entrevistado/a pudiese expresarse con la amplitud necesaria para contarnos con libertad su experiencia y significación del tema. Es importante dejar claro que esta entrevista se aplicó de manera individual con excepción de 2 casos en los que participaron más de dos vecinas en la conversación.

Cabe mencionar, que todas las entrevistas realizadas tanto a dirigentas como a vecinas, correspondieron a mujeres. En tanto, las entrevistas realizadas a los coordinadores sociales de proyectos, así como también a directivos de cada EGIS, se realizó a profesionales de ambos sexos. Todas las entrevistas fueron realizadas por la investigadora que suscribe esta tesis.

Por otra parte, se realizaron dos entrevistas en profundidad y de tipo semi estructurada a dos expertos: un funcionario SERVIU y otro del MINVU. Para así profundizar en el funcionamiento mismo del programa FSV, los sustentos en que se basó en la etapa de diseño, así como también los aciertos y desaciertos de la política habitacional.

A continuación, se presenta un cuadro resumen que indica la totalidad de entrevistas realizadas (sin considerar la de los expertos) en esta investigación:

Tabla N°1: Entrevistados según EGIS

ENTREVISTADOS	EGIS PÚBLICA	EGIS FUNDACIÓN	EGIS PRIVADA
<b>Representantes EGIS</b>	2	1	1
<b>Coordinador Social</b>	2	3	2
<b>Dirigentas / Pdta de comité</b>	2	2	2
<b>Pobladoras</b>	2	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>7</b>

Con las entrevistas realizadas, se logró el cumplimiento del principio de saturación teórica necesaria en toda investigación, destacando los discursos dominantes y analizando las relaciones e interacciones que se dieron en cada uno de los proyectos abordados. Sin duda, uno de los aspectos claves en el alcance de saturación, fue haber determinado desde un inicio que se entrevistarían a los distintos actores sociales según el papel que juega cada uno en el desarrollo del proceso. Por ello, se logró rescatar los puntos más claros y relevantes en torno al propósito de esta investigación.

En cuanto al espacio físico donde se realizaron las entrevistas, en el caso de las entrevistas a coordinadores sociales y representantes de cada EGIS, estas se llevaron a cabo en las oficinas respectivas, mientras que las entrevistas a dirigentas y pobladoras se concretaron en los mismos condominios.

Además, realizar las entrevistas en la villa permitió conocer y observar el resultado del proceso habitacional que se plasma de manera distinta en cada condominio en particular. Ello fue un gran aporte a la investigación puesto que se pudo apreciar el tipo de vivienda, la distribución de éstas, los espacios comunes tales como sedes sociales y áreas verdes.

En el caso de las dirigentas, 4 de las entrevistas se realizaron en sus hogares, una en la sede social del condominio y la otra en la zona de áreas verdes de la villa.

Las entrevistas se realizaron durante el primer semestre del año 2012. El tiempo de duración de las mismas, fue variado. En el caso de las dirigentas, la mayoría de las entrevistas duraron más de 1 hora, con excepción de dos de ellas que duró aproximadamente 45 minutos.

Otro aspecto que se quiere relevar en cuanto al trabajo de campo, tiene que ver con el componente emocional que provocó la conversación con las dirigentas a partir de la entrevista. Ellas lograron recorrer a partir del recuerdo aquellos aspectos relevantes que sucedieron en el transcurso del proceso. Esto provocó en la mayoría de las dirigentas entrevistadas ciertas emociones asociadas a etapas, recuerdos y situaciones que se transformaron en una experiencia inolvidable para todas ellas.

3. **La tercera fase** tuvo como propósito la elaboración de mapas de actores formales e informales por EGIS y según cada proyecto en particular. Los mapas de actores responden a uno de los propósitos centrales de esta investigación, que es conocer las relaciones e interacciones y tipo de coordinación entre los distintos actores que participaron en el desarrollo del proyecto habitacional. Los mapas se elaboraron a partir de las entrevistas realizadas, distinguiendo en los discursos el tipo de participación y relaciones que establecieron entre unos y otros. Además, por medio de esta técnica se pudo reconocer protagonismos, interferencias, autonomías y liderazgo en la toma de decisiones.
4. **La cuarta fase** tuvo como propósito construir una matriz que consideró los distintos estadios de normatividad según las características de una red de políticas públicas y participación. A partir de esta matriz, se observó el referencial normativo que predomina en los proyectos habitacionales según la EGIS correspondiente.

### 3. Plan de Análisis: una propuesta en distintos niveles

Para construir el plan de análisis de esta investigación, se consideraron los aportes de distintas corrientes y propuestas metodológicas, que sirvieron de insumo efectivo en la correspondiente tarea analítica.

Se consideraron los aportes e incidencia de la Teoría Fundamentada (Strauss y Corbin, 2002) principalmente en la fase de codificación abierta y axial, así como también se los aportes referentes al análisis de contenido y análisis de comparación constante (Glaser y Strauss, 1967).

El análisis de la información se desarrolló en 3 niveles: Por caso, entre los casos, entre las EGIS y en un cuarto nivel de observación con las tipologías construidas de redes de políticas públicas y tipología de participación. El esquema que se muestra a continuación, da cuenta de los diferentes niveles de análisis que se realizaron para profundizar en la riqueza y comparación de los resultados.

Esquema N°2: Análisis de la información según niveles



Para concretar la tarea analítica, en primer lugar, se realizó una codificación abierta, la cual en términos simples consiste en extraer conceptos, para así poder manipular la información con mayor facilidad a partir de las entrevistas ya transcritas (Strauss y Corbin, 2002). En esta tarea, los datos son fragmentados, conceptualizados y luego articulados analíticamente de un modo nuevo. Estos conceptos, permitieron

categorizar, y así, poco a poco, se relacionaron conceptos y se determinaron ciertas tendencias. Después de haber categorizado la información, habiendo creado conceptos, se prosiguió a relacionarlos y realizar una comparación constante. Todo esto con el fin de construir un modelo que permitiese describir el fenómeno estudiado (Krause, 1995).

Hecho lo anterior, se elaboraron árboles o mapas de relaciones con categorías y sub – categorías según los conceptos, los cuales fueron de gran utilidad para organizar la información. Se crearon 4 árboles que se referían a las principales temáticas que surgieron a partir de las entrevistas, estas fueron: “Conformación del comité”, “Participación”, “Coordinación entre actores” y “Evaluación del proceso”.

Estos árboles de relaciones fueron de gran utilidad para las etapas siguientes como la codificación axial. Para ello se rescataron fenómenos determinados que tuvieran relación directa con los objetivos planteados. Estos fenómenos fueron analizados desde varios puntos de vista; como sus causas, consecuencias, estrategias, contexto específico y general, etc. De este modo se fue construyendo el análisis de esta investigación, que tal como se señaló anteriormente, contempló distintas fases analíticas: por caso o por proyecto habitacional, donde se identificaron los principales hallazgos que emergen de cada uno de los procesos; en un segundo momento, se pusieron en discusión y comparación los proyectos habitacionales que correspondían a una misma EGIS, destacando similitudes y diferencias en los procesos; el tercer momento analítico se caracterizó por una comparación entre las EGIS y proyectos habitacionales correspondiente; y en última instancia, el análisis desarrollado en los distintos niveles se puso en discusión con las tipologías construidas de redes de políticas públicas y participación. De esta manera, se observaron las distancias existentes entre los casos y los modelos ideales según escala de normatividad.

Una vez concluido el análisis, se desprendieron las principales conclusiones y hallazgos de esta investigación.

#### **4. Aspectos éticos de la Investigación**

Uno de los puntos relevantes para el desarrollo de cualquier investigación, tiene que ver con los aspectos éticos que buscan garantizar los derechos de las personas que participan en ella y asimismo, resguardar su confidencialidad. Para cumplir con dicho propósito se elaboraron cartas de consentimiento informado, según el formato FONDECYT/CONICYT, para cada uno de los entrevistados/as, precisando el tipo de participación que se requiere para la investigación. Por otra parte, se explicitó en el documento el propósito y objetivo general de la investigación; la metodología a utilizar; técnicas e instrumentos que se utilizarán (en este caso, grabación); y los procedimientos de custodia de la información registrada<sup>23</sup>.

Otra de las garantías que expuso dicho consentimiento, tuvo que ver con el derecho del individuo de retirarse del estudio en el momento que disponga, sin consecuencias en el momento que lo decida. También se garantizó el anonimato y la confidencialidad de los datos obtenidos, el uso que se hará de ellos y el trato de dicha información para los efectos de la publicación de los resultados.

Por tanto, la investigadora, antes de iniciar cada una de las entrevistas, presentó y explicó dicho consentimiento a todas las personas que participaron en este estudio. La totalidad de los/las entrevistados/as aceptaron participar, solo un coordinador social de proyecto prefirió no ser grabado, por lo que se procedió a tomar nota de la conversación realizada.

---

<sup>23</sup> Ver Anexo

## **SEGUNDA PARTE**



## **CAPÍTULO II:**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **I. REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE UN ENFOQUE DE GOBERNANZA**

En los últimos años las sociedades occidentales han experimentando profundos cambios con implicancias de distinta índole. El contexto actual se caracteriza por el dinamismo, complejidad y diversidad que solo admite una aproximación plural desde las distintas esferas de la sociedad. Los procesos de globalización, las crisis financieras de los Estados, la apertura y protagonismo de los mercados, han ido marcando el paso de la necesidad imperante de nuevas formas de gobernar acordes a los procesos de diferenciación así como también a las transformaciones semánticas y estructurales de la sociedad moderna.

Ante este escenario, los gobiernos tradicionales, jerárquicos y centralizados no son suficientes ni tampoco idóneos para hacer frente a los nuevos problemas y desafíos contemporáneos.

A partir de estas premisas y condiciones se enmarca este capítulo que intenta discutir y analizar las principales aproximaciones teóricas del concepto de gobernanza y redes de políticas públicas. Para ello, en primer lugar se expone el proceso de transición de una Administración burocrática weberiana como paradigma de la racionalidad administrativa, hacia la Nueva Gestión Pública para luego transitar a la gobernanza.

Entenderemos que la gobernanza como enfoque coexiste con la burocracia y gestión pública, complementando con formas plurales que se configuran a partir del reconocimiento de la diversidad de actores (públicos y privados) que conforman la sociedad.

Desde ahí diremos que la gobernanza se presentaría como el modo de gobernación característico de una sociedad compleja, diversa, interdependiente y dinámica en la

que las Administraciones actúan con racionalidad limitada, el conocimiento se halla fragmentado entre diversos actores y la realización de los intereses generales dependería de las interacciones producidas entre las Administraciones Públicas, con las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado (Prats, 2005).

El concepto de gobernanza ha sido descrito por varios autores, la mayoría de ellos provenientes de Europa. En ese sentido, los significados y definiciones al respecto se enmarcan en dicho contexto que dista de la realidad latinoamericana. Es por esta razón que en este trabajo se ha considerado como principal expositor a Luis Aguilar quien a partir de las distintas concepciones existentes, revisita este enfoque teórico considerando las principales características del contexto latinoamericano.

A partir de sus reflexiones, profundizaremos en el concepto de redes de políticas públicas el cual se comprende y se configura desde el enfoque de gobernanza democrática. Abordaremos las principales conceptualizaciones y características que darán pie a una discusión de segundo orden en un caso concreto de política pública como lo es la política habitacional chilena. Se discutirá entonces, la condición de posibilidad de un programa específico que conforma la política (programa Fondo Solidario de Vivienda) en cuanto a la operación misma de la red de actores, así como también el referencial normativo de base que sustentaría la política.

En un apartado posterior, se presentará una matriz que pone en juego las principales categorías del enfoque de redes de políticas y el referencial normativo según los niveles de menor a mayor convencionalidad. A partir de dicha construcción, esta matriz permitirá observar el referencial normativo del programa Fondo Solidario de Vivienda desde el enfoque de redes de políticas públicas.

### **1. El tránsito de una sociedad administrada y “sin públicos” a una sociedad con políticas “con públicos”**

En el contexto de los años ochenta se produjeron una serie de reformas administrativas que tuvieron distintos orígenes según región y países. En los países latinoamericanos, el impulso de las reformas administrativas provino de las consecuencias sociales a causa de las crisis financieras de los estados y también debido a la democratización de los regímenes. La globalización representa un fuerte movimiento e impulso a las reformas, puesto que hizo reconocer a los países que sus economías se habían vuelto parte de los procesos económicos mundiales que sobrepasaban las fronteras nacionales así como también de los instrumentos tradicionales de política económica y control interno (Aguilar, 2006; Pierre y Peters, 2000).

Autores del Banco Mundial como Andrews y Shah (2003) señalarían que dentro de las principales debilidades de la burocracia estarían: la baja capacidad de personal y de sistemas públicos; organización centralizada bajo un modelo de gobierno de tipo Top – down; aislamiento social y poca transparencia; la monopolización de la prestación de servicios, permanencia y falta de innovación; una administración internamente sesgada que no responde a una estructura de incentivos; y la falta de evaluaciones en la gestión.

Los distintos procesos experimentados por los países tuvieron un punto de coincidencia al plantearse si el papel que habían tenido los gobiernos durante el siglo XX podría sostenerse en la nueva era. En este sentido, el Banco Mundial (1997) se pregunta por el rol del Estado, instalando la cuestión sobre cuál es su papel, qué puede o no hacer y cómo debería hacerlo. En otras palabras, comienza a instalarse la gran pregunta sobre la capacidad directiva de los gobiernos.

Estos cuestionamientos produjeron grandes inquietudes y necesidad de transformaciones de diversa magnitud en las instituciones políticas, tanto en el sistema

fiscal y administrativo, como en la idea de desarrollo y cultura política misma, tomando en consideración que las relaciones entre el Estado y sociedad civil también habían cambiado (Aguilar, 2006; Willke, 2007).

En consecuencia, comenzaron a instalarse diferentes reformas de distintos ámbitos, todas ellas bajo el alero de lo que se llamó “La reforma del Estado”. En algunos países predominaron las reformas económicas apostando a una estabilización macro económica; otros, dieron énfasis a reformas de descentralización y participación de agentes no gubernamentales.

Tal como lo señala Aguilar (2006), en este documento entenderemos que las reformas se enmarcaron en un movimiento mayor, de naturaleza política e institucional que se produjo por distintas razones que se sustentan en la ineficiencia en distintos campos entre ellas, las siguientes: democratización de los regímenes, reconstrucción del gobierno de leyes y del sistema de justicia, reorganización de la sociedad civil, revalorización de las identidades y gobiernos locales, construcción de una hacienda robusta, entre otros (Aguilar, 2006:138).

Uno de los aspectos que se destacaría y posteriormente criticaría de las administraciones burocráticas tiene que ver con la baja participación y transparencia en las administraciones públicas. Las dominantes estructuras del aparato burocrático suelen estar protegidas contra cualquier influencia externa que puedan desequilibrar tal estructura centralizada Stillman (1991), con normas que impedirían el acceso de los ciudadanos a los procesos de toma de decisiones o información (Kraan, 1996; DISHA 1999). Además, la participación amenaza los intereses establecidos y los incentivos que estructuran el comportamiento. Ni los administradores ni los representantes políticos tendrían un incentivo para abrir los procesos de gobierno a una participación ciudadana, ya que esto pondría en peligro las líneas establecidas de relación, toma de decisiones e influencia (Andrews y Shah, 2003).

Seguramente la ineficacia gubernamental tenía sus causas de fondo en formatos institucionales y/o en realidades públicas cuestionables, por lo que no era imputable solo su modo burocratizado de organizarse y operar (Aguilar, 2006). El hecho es que la

administración pública fue en primera instancia puesta en tela de juicio y por ende, la indicada para contemplar y hacer frente a las reformas. Lo anterior implicó que los gobiernos se reorganizaran de acuerdo con los principios básicos de la dirección pública.

Poniendo énfasis en el contexto latinoamericano, se realizaron distintos “Consensos” donde se presentaron las principales directrices de las reformas administrativas: Consenso OCDE (1998)<sup>24</sup>, Consenso de Santiago (1998)<sup>25</sup>, Consenso del CLAD en Madrid (1998)<sup>26</sup> y por último el Consenso de Santa Cruz en el año 2003 en que se destaca el tema de la generación de consensos políticos y sociales en torno al nuevo paradigma de gestión pública (Acosta, 2007). A partir de estas instancias se comienzan a asentar las bases de las principales reformas, lo que demuestra que no solamente hay un proceso teórico de repensar las políticas y la administración pública, sino también de organismos internacionales que plantean consensos básicos para América Latina.

El carácter neoliberal que impulsa las reformas que se comenzaron a instalar, se caracterizó principalmente por: a) reducir el ámbito de la intervención estatal en la economía y por lo tanto proceder a realizar las reformas constitucionales y legales que fueran necesarias para asegurar el repliegue estatal; b) reducir el número de organismos y programas gubernamentales, mediante contrataciones de empresas públicas y de organizaciones no lucrativas para la provisión de determinados bienes y servicios; c) reducir el número de empresas públicas por medio de privatizaciones o

---

<sup>24</sup> Uno de los planteamientos centrales en este consenso postula que a mayor descentralización, mayor eficacia y eficiencia, a diferencia del modelo burocrático. La descentralización genera autonomía, poder de decisión (Aguilar, 2006).

<sup>25</sup> En este consenso, se ponen las bases para avanzar hacia un modelo más gerencial, donde exista una pluralidad de bienes y servicios, con una importante presencia del mercado: se debe introducir apropiadamente criterios de mercado donde se empiecen a producir contratos de tal manera que los ciudadanos tengan la oportunidad de escoger entre bienes y servicios públicos. Por lo tanto, se pone énfasis, en: Externalizaciones, competencias, libertad de elegir; acento en el desempeño, delegación de la toma de decisiones; Cliente, mercado; Presupuestación por resultados, enfatiza los resultados y personal gratificado según desempeño.

<sup>26</sup> Donde se firma el acta que destaca la “Nueva Gestión Pública en América Latina”.

cierres; d) realizar recortes de gasto con base en evaluaciones que evidencien la ineficiencia o el bajo desempeño; e) reestructurar la organización de las dependencias del gobierno, reduciendo niveles jerárquicos, disminuyendo el número de staff o unidades de servicio; f) inducir y asegurar la eficiencia económica de la operación administrativa mediante medidas varias de evaluación, control y descentralización de las decisiones hacia los gobiernos locales o hacia los niveles intermedios u operativos de la organización (Aguilar, 2006: 143).

Todos estos cambios y reformas se fueron nombrando de diferentes maneras. En estados democráticos de los países industrializados lo llamaron “paradigma posburocrático” (Barzelay, 1992), “gobierno empresarial, emprendedor” (Osborne y Gaebler, 1992), “gerencialismo” (Pollitt, 1993), “gobierno por el mercado” (Self, 1993) y “Nueva Gestión Pública”, término acuñado por Christopher Hood (1989) el que abrió paso a las reformas británicas y cambios organizativos.

Desde el punto de vista de Luis Aguilar (2006) el término Nueva Gestión Pública se debería a que las reformas tenían un carácter y alcance estrictamente administrativo en lo relativo a cambios de estructura, instrumental y de operación de la administración pública, más que en la funcionalidad del régimen político e institucional.

Luego de un recorrido por las distintas definiciones que se distinguen en la literatura, Aguilar entiende por reforma administrativa o reforma de la gestión pública como:

El cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública (2006:146)

Según lo señalado por Andrews y Shah del Banco Mundial (2003), para responder y hacer frente a las debilidades de la Administración Pública, en un principio se presentaron algunas reformas de estabilización macroeconómica, de capacidad de

iniciativas de creación, de gestión orientada a los resultados, reformas de descentralización y participación, las que han sufrido debilidades conceptuales y prácticas propias, desde el punto de vista de los autores.

Ch. Hood (1989: 4-5) enuncia siete componentes sustanciales de la Nueva Gestión Pública: la búsqueda de una administración profesional y proactiva de las organizaciones, la creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño, el mayor énfasis en el control de productos y menor en el de insumos y procesos, el impulso a la desagregación y descentralización de las entidades administrativas, la mayor competencia en el sector público, el impulso a los estilos gerenciales provenientes del sector privado y una mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos (en Aguilar, 2006).

En tanto, Olías de Lima (2001: 12-30) destaca como atributos fundamentales de las propuestas de la Nueva Gestión Pública: la reducción del tamaño del sector público, la descentralización de las organizaciones, las jerarquías aplanadas, la ruptura del monolitismo o el final de las grandes organizaciones administrativas y la especialización, la desburocratización y competencia interna, el desmantelamiento de la estructura estatutaria del empleo público, la clientelización, la evaluación, el cambio cultural.

A pesar de que existen matices expuestos por otros autores estudiosos del tema, tomaremos los puntos antes descritos como las principales características de las reformas efectuadas (algunas todavía inconclusas según los países) las que se diferencian de una administración burocrática weberiana.

Después de un acucioso estudio sobre las reformas enmarcadas en el contexto globalizador, sigue quedando pendiente la incorporación de la ciudadanía en las políticas y/o programas públicos, falencia que en el contexto de estas reformas se visualizaba en términos de “clientes” de un servicio externalizado o privatizado.

En este sentido, al parecer el tránsito iría encaminado hacia un modelo de tipo bottom-up el que podría introducir un verdadero cambio en las organizaciones

públicas de lucha contra los incentivos problemáticos y puntos de contacto en los mismos. Desde lo planteado por Andrews y Shah (2003) este enfoque constituye un enfoque holístico para responder a los acuciantes problemas de la gobernanza en el desarrollo de los países, lo que en palabras de Aguilar estaría dado por incorporar “públicos” a políticas que comúnmente eran “sin públicos”.

El enfoque de gobernanza democrático que se expone a continuación intenta profundizar y continuar en esa dirección.

## **2. La Nueva Gobernanza: formas propias y coherentes con las características de la Sociedad Moderna**

El contexto altamente complejo, diferenciado, dinámico y plural de la sociedad moderna supone la interrelación de distintos actores y sistemas con marcada autonomía para definir intereses y procedimientos de operación propios (Mascareño, 2010).

Por ello, los sistemas de gobierno tradicionales, basados en la jerarquía y la unilateralidad, altamente estado-céntricos, no son suficientes ni incluso idóneos, para hacer frente a los problemas, desafíos y retos que surgen desde el contexto plural y diverso en que nos situamos. Tomando en cuenta las crisis financieras del último tiempo, al parecer tampoco lo serían las aproximaciones al mercado a través de la privatización y la desregulación, la solución a estos retos (Cerrillo, 2005: 11).

Podemos observar como las capacidades políticas y administrativas del sistema de gobierno han cruzado el umbral de rendimiento decreciente o están muy cerca de los límites. Por esta razón, los gobiernos han intentado reducir la necesidad de gobernar por medio de diferentes medidas como la desregulación o privatización de servicios (Kooiman, 2003).

En este escenario, distintos autores (Kooiman, 2003; Aguilar, 2006) concuerdan que a pesar de los esfuerzos de los gobiernos, éstos ya no pueden dirigir por sí solos a la



sociedad, ni dirigirla con los instrumentos verticales de planeación y negociación que tradicionalmente se estaban utilizando.

Ello, incita a los gobiernos a responder a las diferentes y nuevas demandas de los ciudadanos, diversificando las entidades públicas y considerando a diferentes actores de la sociedad civil para poder hacer frente a tal complejidad social. De ahí que surge la pregunta por la capacidad del Estado, mediante las políticas públicas, de absorber y articular demandas diversas, conflictivas entre sí y con expectativas de cumplimiento que no admiten demasiada flexibilidad temporal. Dicho en otras palabras, cómo en estas condiciones se las arregla el gobierno para coordinar una multitud de intereses, expectativas y valores de entidades públicas y diversos actores de la sociedad civil en pos de objetivos compartidos.

En otras palabras –diría Aguilar- estaríamos frente a una crisis de la capacidad directiva de los gobiernos. Ya no se trata de un desajuste entre los ingresos y el gasto público, ni tampoco de la discusión sobre cuál debe ser el alcance de las funciones del Estado; sino de que el gobierno no es capaz de gobernar por sí solo (Aguilar, 2006).

Se trataría entonces de estudiar no solo la hechura del proceso directivo, sino también la ineficacia e ineficiencia del proceso mediante el cual se implementaban las políticas, que dejaban en claro que éstas no arrojaban los resultados previstos o que distaban de lo diseñado con lo ocurrido (Aguilar, 2006).

En este sentido, Aguilar (2006:136) señala que “la gobernación en solitario del gobierno ha perdido sentido y eficacia. Asistimos al tránsito de un centro protagónico a un sistema de gobernación con las tres esferas que componen una nación: Estado, mercado y sociedad civil”.

Será de estas crisis planificadoras que emerge la necesidad de una alternativa que, respetando la autonomía sistémica, sea capaz de orientar su funcionamiento a la realización paralela de expectativas (Mascareño, 2010). De ahí surge la necesidad de aunar capacidades, recursos, conocimientos y habilidades de otros sectores para juntos poder hacer una gobernación que cumpla eficiente y eficazmente las funciones

y necesidades que los gobiernos están llamados a cumplir.

En este sentido, el concepto de la nueva gobernanza señalado por Aguilar (2006: 99) consiste en “el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales”. Aquello que trata de la decisión de los objetivos de la convivencia es precisamente lo que nortea las políticas públicas, el modo en que se abordan problemas públicos. Y como toda política pública arrastra objetivos de la convivencia, arrastraría también un referencial normativo (Jobert, 2004) que corresponde a un deber ser que guía la política.

El ejercicio de la gobernanza democrática se configura como un campo de acción esencial en esta nueva forma de gobernar, asignándoles protagonismo a los distintos actores por medio de mecanismos de participación, pero no de cualquier tipo, ya que esta debe ser condicionante de las nuevas estructuras. No toda participación resulta consonante para lo que demanda un enfoque de gobernanza. Así, la participación ciudadana se podría enmarcar en esta nueva forma de gobernar, que pone el acento en la centralidad del ciudadano recuperado y revalorizado.

Pero, ¿qué condiciones debe cumplir el ciudadano como actor?, puesto que puede ocurrir que efectivamente se abran los espacios de participación, pero para ello también se requerirá que se abran condiciones del ciudadano actor y si el ciudadano está solamente movido por intereses particularistas va a generar una interferencia respecto a lo que está en juego que es un interés general. Entonces desde el lado del ciudadano también hay ciertas demandas de un tipo de participación que apunten hacia al interés general y que se haga parte de procesos deliberativos, lo que correspondería a una participación de tipo post convencional (Habermas, 1985).

Por tanto, si se abren mecanismos de participación y solo ocurre desde su interés particular, diríamos de un nivel pre convencional donde habría un déficit de civilidad y ciudadanización que junto con defender su legítimo interés particular, no lo desacopla de intereses generales. En este punto existiría una tensión entre los intereses

particulares desacoplados de un interés más amplio que es el que la política quisiera impulsar, un bien particular pero dentro de una forma ciudadanizante. En qué medida los procedimientos empleados pueden ser generalizados a otros.

El interés de esta aproximación desde el enfoque de gobernanza radica en la capacidad de reconocer los cambios y transformaciones experimentados por las administraciones públicas en Latinoamérica y su capacidad de contextualizar su papel en un nuevo escenario (Aguilar, 2007). En este sentido, el enfoque de gobernanza pone en tensión el modelo hegemónico weberiano de racionalización de la sociedad, transitando desde una sociedad administrada y “sin públicos” a una sociedad con políticas con “públicos” (Aguilar, 2007), lo que implica un otro deber ser. Por tanto, ello habla de un desplazamiento de normatividad, de lo debido en términos de políticas “sin públicos” o pasivos, a otro deber ser con públicos que cuenten con las condiciones que la gobernanza supone.

Por tanto, el surgimiento de la gobernanza supone un cambio en las maneras tradicionales de proceder por parte de los poderes públicos, quedando atrás las formas de dirección jerárquica, la asignación imperativa, el control de los procesos políticos. Ellos estarían siendo sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación e, incluso, la persuasión, mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados (Cerrillo, 2005).

El enfoque *top-down* gubernamental, que daba por segura la disciplina y capacidad de su burocracia, era inoperante, así como la relación e interacciones entre los funcionarios públicos y los destinatarios para que la política pudiera arrojar resultados. El resultado final de las políticas quedaba condicionado por actores que no estaban en el gobierno sino que eran operadores que interactuaban directamente con los ciudadanos. En respuesta a las políticas fracasadas, Aguilar (2006) señala que estudiosos y diseñadores de políticas de segunda generación, comenzaron a plantear programas de implementación que revirtieran el enfoque jerárquico y burocrático y propusieran esquemas alternativos *bottom – up*, en los que se entregaría un papel

decisivo a actores no gubernamentales.

En consecuencia, en la disciplina de políticas públicas y de Administración Pública, el gobierno había sido considerando como el sujeto de la dirección política, así como los ciudadanos habían sido considerados únicamente como los destinatarios de la política. De acuerdo con las vicisitudes expuestas, expertos descubren que ciudadanos, organizaciones sociales y privados, eran actores que tenían que ser tomados en cuenta e integrarlos de algún modo como actores participantes de la decisión política, en su diseño e implementación (Aguilar, 2006). Significaba cambiar la lógica e instalar a los ciudadanos y demás actores como protagonistas o participantes claves durante el proceso de la política.

La conclusión en este sentido, era previsible si la coordinación y dirección eran ineficientes e insuficientes, había que buscar entonces otros dispositivos o formas de gobierno social que desde lo señalado por Mayntz (1997), se concentrarían en los principios del mercado y de la autoorganización horizontal, analizados como alternativa al control político jerárquico.

Lo cierto es que la relación entre el Estado y la sociedad civil, tendería a modificarse. El Estado se volvería menos poderoso y operaría en una red conformada también por actores privados, como un actor más, acoplándose a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil de manera flexible (Cerrillo, 2005).

La definición de gobernanza descrita por Rhodes (1997) sostiene que el gobierno ha perdido su capacidad de gobernar, produciéndose redes autoorganizadas e interorganizacionales. Esto último lo recoge Kooiman (2003) agregando que la gobernanza se entendería mejor bajo la perspectiva de un gobierno “co”, es decir, como co- gestión, co-dirección. Ello diría de un desplazamiento o tránsito del gobierno a un gobierno “co” que daría cuenta de la pluralidad actual, en tanto corresponsabilidad entre los actores que participan.

Algunos exponentes como Klijn, Kickert y Kooiman, argumentan que a partir de las complejidades referentes a los procesos políticos, al vacío de legitimidad y a los

múltiples actores de la sociedad, la acción del gobierno se reduce a uno más entre los muchos actores. Según lo planteado por Kickert (en Cerrillo, 2005), el gobierno dirige a distancia y las políticas se producen en el marco de las redes, que son ámbitos de interrelación entre actores caracterizados por la dependencia e interacción.

Los alemanes, Mayntz (2001) y Scharpf (1993), consideran que el control jerárquico y la autorregulación social no son mutuamente excluyentes. Según Scharpf, las redes de gobernanza se utilizarían para describir una variedad de fenómenos, y que muchas veces las formas de red como elemento de autoorganización se pueden utilizar como preparación de mecanismos formales de toma de decisiones que se caracterizan por ser jerárquicas.

A diferencia de la corriente alemana y holandesa, los autores anglosajones (Peters, 1998; Pierre, 2000), argumentan en tanto, que el Estado debe cumplir un papel preeminente acorde con una dirección coherente a la sociedad. En este sentido, la gobernanza asume que es necesario al menos algún tipo de dirección central si una sociedad quiere efectivamente conseguir los retos a los que se enfrenta (En Cerrillo, 2005).

En otras palabras, no significa que con esta postura se nieguen los principios de descentralización y/o desconcentración que sostiene la gobernanza, sino más bien que se tome en cuenta la función primordial del Estado en tanto dirigir una sociedad (Peters, 1998). De ahí entonces la importancia del Estado como actor relevante en la acción de gobernar y en la definición de objetivos, lo que lleva a advertir la aproximación de las redes por considerar que éstas no permiten esclarecer cuál de los muchos actores presentes prevalecerá en los resultados de la red. Por tanto, el Estado seguirá siendo el centro de un considerable poder político (Pierre, 2000).

Por otra parte, Kooiman (2003) indica que desde una perspectiva gubernamental la gobernanza democrática se entiende como una forma de conseguir la gobernabilidad democrática basada en el reconocimiento de la pluralidad de actores con sus concomitantes visiones de mundo e intereses en la asunción de la interdependencia, en la configuración de unos patrones de conducta que faciliten la participación e

interacción de los actores sociales en los procesos de gobierno democrático. Ello da cuenta de un tránsito de facticidad que oculta el referencial normativo, hacia una validez que incorpora valores, intereses y patrones de conducta que dan legitimidad a la política.

Así también, Aguilar (2006:89) a partir de los diferentes autores recién señalados y como principal exponente latinoamericano en esta materia, sostiene que el enfoque de gobernanza, particularmente si hablamos de “nueva gobernanza” comienza a significar el proceso que la sociedad contemporánea sigue para definir sus valores, procesos y objetivos de convivencia -que en términos de Jobert (2004) refiere a un referencial normativo- y coordinarse para hacerlos reales, con la característica resaltada de que se incluyen y valoran las formas de autoorganización y autogobierno de la sociedad en razón de su real o supuesta productividad y utilidad, lo que adquiere perfiles más horizontales, interactivos y asociativos.

Es interesante destacar que aunque existan diferentes corrientes para explicar el enfoque de gobernanza, se trataría de negar el papel del Estado como tutor moral de la sociedad, pero sin dejarlo afuera, si no por el contrario, implicaría entender mejor el papel de los actores no gubernamentales en la producción y los resultados de las políticas públicas y, además, otorgar nuevas funciones a los poderes públicos en relación a la gobernanza (Cerrillo, 2005:17).

Más allá de las características propias de este enfoque, pareciera que el punto clave estaría en que el concepto de gobernanza denota que la sociedad en su conjunto “es tanto el sujeto como el objeto destinatario de la gobernación” y que de ese proceso directivo social formaría parte el gobierno.

En tanto, Kooiman (2003: 59) sostiene que para entender lo que está sucediendo en la gobernanza social moderna, se debe afrontar los asuntos en toda su diversidad, complejidad y dinamismo, sobre todo considerando la frontera entre lo social y lo político.

La diversidad como una característica de las entidades que forman el sistema y apunta a la naturaleza y al grado en que difieren; la complejidad, como un indicador de las relaciones entre las partes del sistema, entre las partes y el conjunto y entre el sistema y su entorno; el dinamismo, aplicado a las tensiones en un sistema y entre sistemas. Para el autor, son importantes estas características, porque cada una por separada especifica aspectos particulares y especiales del fenómeno social y de la gobernanza sociopolítica.

Por lo tanto, el concepto de gobernanza que Kooiman (2003) desarrolla se conceptualiza a partir de las interacciones entre los fenómenos sociopolíticos y su gobierno, se sitúan en el contexto de la diversidad, dinamismo y la complejidad de las sociedades modernas.

La gobernanza sociopolítica o interactiva como la llama el autor, se define a partir de un modelo bidireccional en el que se consideran aspectos, problemas y oportunidades tanto del sistema de gobierno como del sistema a gobernar. Estas se resuelven por medio de interacciones amplias y sistémicas, lo que significa que los límites entre el Estado y la sociedad se transforman, se modifican y se convierten en más permeables o difusos.

Kooiman (2003:64) define distintos modos de gobernanza según la complejidad de las interacciones de gobierno. Estas son: autogobierno, cogobierno y gobierno jerárquico.

El autor señala que el autogobierno de los sistemas sociales y sociopolíticos empieza en la autopoiesis, entendida también como auto referencia, auto organización y autodirección. Un proceso vivo, referido a la reproducción de la organización de manera autónoma, donde habría una apertura a la legitimidad que supone procesos deliberativos. El cogobierno, se refiere a la organización de formas de interacción para los propósitos de los gobiernos; un gobierno “co”, donde los actores cooperan, coordinan y colaboran, se comunican sin un actor central o dominante. El gobierno jerárquico interviene por el modo de interacción entre el Estado y los ciudadanos individuales, grupos u organizaciones de gobierno más clásico y característico, donde el Derecho y las políticas son los instrumentos más comúnmente utilizados.

Según Aguilar (2006:113), el autogobierno descrito por Kooiman (2003) de suyo sería inexistente si en una sociedad no existen organizaciones capaces de autogobernarse, autodirigirse y autoregularse, donde se abren espacios de deliberación, siendo la jerarquía el modo obligado de gobernar con su concomitante de tutor moral de la sociedad. En cambio, el cogobierno se refiere a las formas horizontales de interacción entre varias unidades u organizaciones con el propósito de gobernarse, sin la necesidad de un actor gobernante central que defina los propósitos y el rumbo. Esto se ve representado en las múltiples organizaciones, actores privados y públicos que se relacionan entre sí, que tienen lugar en la sociedad política y en las actividades de gobernación.

Sin embargo, en la mayoría de las sociedades actuales coexisten las diferentes formas de gobierno, quizás con una preponderancia en el gobierno jerárquico como actor central, el que permite el modo de interacción entre actores privados y públicos, ejerciendo patrones verticales de comportamiento y participando en las interacciones por medio de leyes y políticas (Aguilar, 2006:113).

Esta es la figura que predomina en nuestras sociedades, donde si bien, pueden coexistir modos de interacción de autogobierno y cogobierno, es probable que la figura de una gobernación central sea la más ocurrente en las distintas interacciones entre actores.

Ahora bien, en forma sustancial y concreta, Aguilar (2006:90) entiende por gobernación/gobernanza como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”. El concepto implica dos dimensiones fundamentales de la vida humana en sociedad: la intencionalidad social (definición de objetivos preferidos de la sociedad) y la capacidad social de transformar los propósitos en realidades (como la definición del arreglo y el proceso productivo que se considera causalmente idóneo y eficaz para realizar los objetivos proyectados y hacerlos reales). De ahí que se desprenda una dimensión **valorativa** o teleológica del concepto, así como también una dimensión



**factual**, causal o técnica.

La dimensión valorativa correspondería en palabras de Habermas (2000) a la validez de las políticas y la dimensión factual, a la facticidad de las políticas. En este sentido, las condiciones necesarias para la estructura de las políticas públicas estarían dadas por la facticidad desde la operatividad y aspectos técnicos de la política, como también de la validez que tiene que ver con las condiciones de legitimidad lo que remite al referencial que nordea las políticas. Desde ahí diríamos que hay una tensión permanente con lo que de hecho ocurre en el mundo de las políticas y aquello que se considera legítimo desde un punto de vista normativo.

En este sentido entonces, la gobernanza como proceso de dirección de la sociedad consiste en principios y normas, que correspondería a un referencial normativo o una condición de validez, y a procedimientos y prácticas para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y sobre la manera de coordinarse para realizar los objetivos decididos. Esto último daría cuenta de la facticidad de la política, teniendo en cuenta que la coordinación debe ser desde un nuevo trato con los actores de la sociedad que permita lograr los objetivos comunes y compartidos. Asimismo, su despliegue, modo y alcance estaría estructurado por un orden normativo que incluye desde principios valorativos de la existencia humana y normas jurídicas de comportamiento hasta normas técnicas para efectuar los objetivos y procedimientos (Aguilar, 2006:92).

### **3. Redes de políticas públicas desde un enfoque de Gobernanza democrática**

Tal como hemos señalado hasta ahora, el concepto de la nueva gobernanza señalado por Aguilar (2006: 99) consiste en “el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales”. Otra manera de entender este concepto es comprendiéndolo como un concepto “descentralizado de la dirección social” (Aguilar, 2006).

El ejercicio de la gobernanza democrática se configuraría entonces como un campo de acción esencial en esta nueva forma de gobernar, asignándoles protagonismo a los distintos actores por medio de mecanismos de participación. Así, la participación ciudadana se podría enmarcar en esta nueva forma de gobernar, que pone el acento en la centralidad del ciudadano recuperado y revalorizado.

Uno de los principales exponentes de este enfoque es Kooiman (2003) quien indica que la gobernanza democrática intentaría conseguir la gobernabilidad democrática basada en el reconocimiento de la pluralidad de actores, en la asunción de la interdependencia, en la configuración de unos patrones de conducta que faciliten la participación e interacción de los actores sociales en los procesos de gobierno democrático.

De ahí surge la necesidad de aunar capacidades, recursos, conocimientos y habilidades de otros sectores para juntos poder hacer una gobernación que cumpla eficiente y eficazmente las funciones y necesidades que los gobiernos están llamados a cumplir. Ello conduce a pensar en una nueva forma de gobernanza que visualiza un cambio desde lo unilateral, donde el gobierno está separado de la sociedad, a un enfoque de interacción de gobierno con sociedad (Kooiman, 2003). El autor agrega que en la actualidad cualquier gobierno que pretenda ser eficaz debe asumir la red y gestionar en red, impulsando un papel promotor, impulsor y cooperador.

En este sentido, la sociedad de la globalización es una sociedad que opera en redes, y las redes se comunican constantemente y trabajan horizontalmente, de ahí que los modelos tradicionales de gobierno jerárquico, opaco y cerrado normalmente, ya no sean los pertinentes para gobernar (Kooiman, 2003). Lo anterior significa pensar la administración pública “con públicos”, con ciudadanos electores y deliberantes de las acciones que se desarrollan en este ámbito, lo que diría de un nivel de participación de tipo post convencional.

De este modo, la noción de gobernanza da cuenta de un enfoque más heurístico, societal y relacional. No es una manera más atractiva o novedosa de nombrar una vieja idea, sino una propuesta que analiza el modo como la sociedad contemporánea

se coordina para definir sus valores y objetivos de convivencia y hacerlos reales (Aguilar, 2006).

Arenilla (2011) señala que bajo el enfoque de gobernanza la formulación de las políticas públicas es el resultado de un proceso de intercambio continuo y regular de información entre las instituciones políticas y los actores de la sociedad. Por lo tanto, los dos componentes esenciales de la gobernanza son una nueva configuración institucional formada por una multiplicidad de actores y las interrelaciones que se producen y una nueva actitud de desarrollo y mantenimiento de la credibilidad y legitimidad del gobierno en la sociedad. De esta manera, la realidad social sería contemplada como un complejo de subsistemas sociales que se interrelacionan (Baena, 2000: 118-9, En Arenilla, 2011) y que se concretan en redes de gobernanza.

Pero, ¿cómo hacer políticas que satisfagan la condición de legitimidad y credibilidad?

Desde lo señalado por Cerrillo (2005) la gobernanza de las redes implicaría la necesidad de establecer nuevas reglas sobre cómo se comparte la competencia para tomar las decisiones entre las diferentes entidades políticas, instituciones y redes, así como también reformular el concepto de representación democrática para poder considerar cómo se puede obtener la democracia cuando la representación juega un papel autónomo y cuando existe una lucha entre actores que persiguen representar los intereses sociales. La lucha entre actores puede estar recortada a un nivel pre convencional, con lo cual tendería a poner una tensión en contra del interés general, por tanto lo que se requiere es una ciudadanía democrática. Desde esta perspectiva, para el autor, el reto estaría dado en saber cómo pueden ser aseguradas la igualdad y la libertad que se derivan del principio democrático.

Lo anterior, hace alusión al concepto de metagobernanza sostenido por Kooiman (2003), el cual apunta a aplicar los “metaprincipios” normativos o referencial normativo a los aspectos fundamentales del gobierno.

Desde lo señalado hasta ahora, la gobernanza la podemos entender como el conjunto de normas, principios y valores que nortean las políticas públicas y que pautan la

interacción entre actores que intervienen en desarrollo de una determinada política pública (Cerrillo, 2005; Aguilar, 2006; Jobert, 2004). En la actualidad esta interacción se produce en entornos más o menos estables que se conocen como redes de políticas públicas. Este concepto ofrece las primeras evidencias de que el proceso directivo, como se manifiesta en la decisión y desarrollo de las políticas públicas, empieza a modificarse en un sentido pos-gubernamental (Aguilar, 2006:103).

En este sentido, el concepto de red pretende ser un mecanismo para superar estas disfuncionalidades y reconocer la existencia de numerosos actores que inciden en las políticas públicas en un momento en el que las sociedades modernas se caracterizan por su diversidad plural y su complejidad (Cerrillo, 2005:23).

En tanto Arenilla (2011:74), a partir de las definiciones de Rhodes (1997: 37), Benson (Smith 1993: 58), Börzel (1997: 2) y Klinj (2005: 234), entenderá por red de gobernanza o red de políticas públicas “el conjunto de actores que se relacionan entre sí de manera más o menos estable en el tiempo con la finalidad de influir, mediante el intercambio de recursos, en la definición o solución de una política pública”. Klijn (1998:5) agregaría que las redes de políticas forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político, representando un intento dentro de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso de hechura de políticas.

Siguiendo con el principio de coordinación social propio de este enfoque, Lechner (1997) identifica el modelo de coordinación por redes basado en los principios de autonomía y coherencia (Mascareño, 2010), combinando comunicación vertical y horizontal, que supone a su vez dependencia recíproca y se orienta a la articulación de intereses en un tema común mediante una cooperación competitiva. Este surge cuando algún agente -público o privado- procura regular la dinámica autónoma de actores y sistemas orientando concreta, social y temporalmente sus rendimientos. Además, asume la alta complejidad de las relaciones de actores y sistemas, su autonomía sustantiva y procedimental y la asimetría de intereses entre ellos.

Desde el enfoque de gobernanza, el concepto de redes de políticas se podría explicar desde las relaciones estructurales, las interdependencias, la dinámica y procesos de

elaboración de las políticas. Los actores de las redes interactúan pero a la vez son interdependientes y coordinan sus acciones por medio de recursos e intereses. Esta aproximación se da especialmente entre los autores alemanes y los holandeses, aunque presentan algunas diferencias en lo que se refiere al papel del Estado o a la gestión de las redes (Cerrillo, 2005).

En todo caso, consideramos que las redes son algo más que un mecanismo de intermediación de intereses o de influencia en los intereses públicos por parte de intereses privados y sociales. Las redes implican interdependencia, cooperación y consenso en la elaboración y aplicación de las políticas. Las redes suponen una estructura de adopción y aplicación de las decisiones de la que se deriva el trabajo conjunto de todos los actores, públicos y no públicos, en la consecución del interés general, el interés común a todos ellos. Las redes surgen por la existencia de una interdependencia entre los recursos dispersos de diferentes actores, lo que implica necesariamente el reconocimiento de interacciones entre ellos (Cerrillo, 2005:25).

Como lo refiere Cerrillo, las redes no son solo un mecanismo de intermediación de intereses, si así lo fueran, dirían de un nivel pre convencional. En tanto las redes impliquen coordinación y cooperación, el nivel sería de tipo post convencional.

En términos aún más concretos, Arenilla (2011:32) sostendrá que las redes son utilizadas por el poder público, para lograr mayor legitimidad y eficacia de la acción pública, y por los grupos sociales y ciudadanos para satisfacer los intereses de los actores participantes.

Mascareño a partir de lo que plantea Mayntz (1992), señala que el concepto de redes de políticas públicas,

Supone en principio la definición de reglas para la realización de compromisos entre agentes públicos y privados, que permitan una distribución de costos y beneficios frente a una decisión común o una solución de problemas; reglas que en cada caso exigen de los participantes limitar de manera voluntaria su

libertad de acción; esto puede conducir a un modelo de identidades organizativas, competencias y esferas de interés mutuamente aceptadas (2010: 116).

Por otra parte, Marsh y Rhodes (1992) diferencian las redes de políticas entre comunitarias y temáticas. Las comunitarias cuentan con pocos participantes, están fuertemente integradas, con alta continuidad y orientadas a uno o dos intereses comunes y; las temáticas cuentan con un mayor número de participantes, múltiples intereses y de mayor conflictividad.

Desde lo desarrollado por Mascareño, podemos agregar una tercera forma planteada por Mark Bevir y David Richards (2009), definida como la descentralización de políticas públicas, basada en las tradiciones y agencia situada de los participantes. Una tendencia similar siguen Pater de Leon y DanielleVarda (2009) con su idea de redes “colaborativas” de políticas públicas, donde se pone atención a la composición de actores, a sus grados de institucionalización y los intercambios discursivos entre ellos (en Mascareño, 2010), lo que correspondería a un referencial normativo de tipo post convencional.

Desde lo expuesto por Mascareño (2010), el análisis de las redes de políticas puede ser entendido como el acoplamiento de la verticalidad de la democracia representativa y la horizontalidad de las múltiples formas de gobernanza de actores privados que se sitúan fuera del dominio de relaciones de la democracia representativa.

Este acoplamiento se lograría –desde lo propuesto por Koppenjan, Kars y van der Voort (2009)-del desarrollo de un marco de condiciones (*frameworksetting*) que regule la relación entre participantes y los límites procedimentales de la acción conjunta. Al hacerlo, deben enfrentarse a tres tipos de problemas: la complejidad, la interdependencia y la dinámica de todo *policy issue*. El primero de ellos debe ser superado por medio de un constante diálogo entre los participantes; el segundo, mediante la consideración del marco de condiciones como un acoplamiento suelto (*loosecoupling*) (Weick, 1976) que permita desviaciones ante posibles contingencias y, el tercero, por medio de una apertura al aprendizaje a partir de la propia dinámica de

implementación de la política (en Mascareño, 2010).

En cuanto al estudio y análisis de las redes de políticas públicas, Arenilla (2010) por su parte, distingue tres perspectivas centrales: (1) la que considera a las redes como una forma novedosa de intermediación de intereses, y la aplica a todos los tipos de relaciones entre actores públicos y privados; (2) la que de una manera más ambiciosa concibe a las redes como una nueva forma de gestión de gobierno denominada gobernanza, que afecta a una forma específica de interacción pública-privada en las políticas públicas, basada en la coordinación no jerárquica (Börzel, 1997: 5); y (3) la que la considera una metáfora como una mera herramienta de análisis de la realidad (Dowding, 1995).

El autor opta por la segunda perspectiva para desarrollar y estudiar la red de gobernanza o políticas públicas que coincide a su vez con el enfoque que le otorgamos en este trabajo a las redes de políticas públicas. De ahí la conexión con la gobernanza y la interacción entre actores públicos y privados.

Por lo tanto, el concepto de entramado (*network*) y redes de políticas se relaciona directamente con el enfoque de gobernanza democrática (*governance*) que se sustenta también en el principio de coordinación social entre diferentes actores para hacer frente al contexto de complejidad actual que requiere de una nueva forma de gobernar y responder eficazmente a las demandas ciudadanas. El enfoque de gobernanza supone un estilo de gobernación desde las 3 esferas de una nación: Estado, mercado y sociedad civil (Aguilar, 2007).

### 3.1 Características de las redes de políticas públicas:

Si bien ya mencionamos las principales características y elementos que conforman una red de políticas públicas, a continuación describiremos más en detalle cada una de ellas.

Para que exista una red de políticas públicas se deben reconocer ciertas condiciones, que desde Arenilla se concretarían en 5 puntos fundamentales: en primer lugar, reconocer un marco institucional idóneo para la consolidación de redes de políticas

públicas; en segundo lugar se debe distinguir cuál es la naturaleza y los tipos de interacciones de las redes; en tercero, conocer qué grado de institucionalización presentan; en cuarto lugar, en qué medida la estructura de la red condiciona los resultados de los programas/políticas; y por último, qué incidencia ha tenido el proceso en la mejora del capital social de los actores.

El mismo Arenilla (2011:34) más adelante argumenta, que el modelo de redes tiene una serie de características que facilitan su estudio. La primera tiene que ver con la **interdependencia de los actores**, de tal modo que ningún actor puede por sí sólo alcanzar sus objetivos ni puede influir de manera decisiva sobre las políticas públicas. La segunda, se refiere a los **patrones de relaciones** que se establecen entre los actores, que son de interdependencia y se mantienen en el tiempo. En ese sentido las formas de relaciones son fundamentales puesto que podrían ser de subordinación, o por el contrario, deliberativas que podría responder o no a una gobernanza democrática. Por lo tanto, no cualquier patrón de relación puede ser consonante con una red que opere desde el enfoque de gobernanza. La tercera es la **diversidad e importancia del número de actores** que representan a grupos e intereses heterogéneos de la sociedad. La cuarta es la **existencia de objetivo común** a pesar de la diversidad de metas particulares. Un excesivo número de actores o cierta imprecisión en los criterios que guían las interacciones de sus miembros obstaculizan la toma de decisiones. Por último, la quinta es que uno de los **actores es una organización pública** que suele ser la responsable de la política en torno a la que se articula la red.

El análisis que desarrolla Mascareño (2010) agregaría los principios de coherencia y autonomía. Por una parte, la coherencia que puede aportar una visión panorámica de intereses y procedimientos de distintos sistemas y actores y, por otra, la autonomía de estos para definir esos intereses y autoorganizarse (Mayntz, 1993; Scharpf, 1993; Willke, 1995, en Mascareño, 2010).

La coherencia es aportada por una mirada estatal a los problemas sociales; la autonomía es propia de sistemas y actores en contextos complejos. Mientras la coherencia apunta a establecer esfuerzos coordinados entre los involucrados,



la autonomía procura que los diversos sistemas y actores comprometidos también puedan obtener rendimientos para sus intereses y operar, en la mayoría de los casos, con sus propios procedimientos (Mascareño 2010: 114).

Desde lo señalado por Klijn y Koppenjan (1997), 3 serían las principales características de una red de políticas públicas, las que a su vez coinciden con las descritas por Arenilla. Estas son: Pluralidad de actores y objetivos, interdependencia de los actores e interacciones entre los actores.

En cuanto a la **pluralidad de actores y objetivos**, el autor señala que no podrá existir una red si no cuenta con una variedad de actores en la implementación y logro de resultados de la política. Estos a su vez coexisten e interactúan en la red poniendo en juegos sus propios objetivos, estrategias e intereses en pos de un objetivo común que normalmente es definido en base al interés general.

Lo interesante es observar que los actores no pueden conseguir los resultados de manera individual ni imponer sus intereses respecto a los otros, sino que requieren de los demás actores que conforman la red. Además, los diversos actores tienen diferentes recursos (normativos, técnicos, cognitivos, financieros, humanos, etc.) que deben concurrir en cada momento para la consecución del interés general (Cerrillo, 2005).

Los actores participantes en la red no tendrán el mismo peso. Algunos podrán tener mayor y más influencia en relación a otros que podrán ser cooptados por los más poderosos o influyentes.

Es por estas razones, que para el análisis de las redes de políticas debemos conocer de cada actor participante cuáles son sus recursos, su nivel de representatividad en cuanto a los intereses en juego, así como la información que disponen. El análisis de todos estos elementos permitirá entender los procesos, las interacciones, que se llevan a cabo en el seno de las redes (Cerrillo, 2005).

Por otra parte, la **interdependencia de los actores** es clave en una red de políticas. La interdependencia se explica por la existencia de objetivos comunes que se tienen que

conseguir en conjunto, porque de forma individual no se podrían alcanzar. “La interdependencia nace de la necesidad de los actores de recabar el apoyo y conseguir la participación en la definición e implementación de las políticas por parte de las Administraciones Públicas y los actores de la sociedad civil” (Cerrillo, 2005:26).

En la propia configuración de la red en tanto sus funciones y objetivos, se distinguirá la variación en el grado de dependencia entre unos actores y otros que se pondrá en relación según los recursos que se gocen y los objetivos de cada uno. En este sentido, afirmaríamos que todos los actores tienen algo que ganar. Por otra parte, la interdependencia no es estática, sino más bien está en constante evolución y cambio en función de las relaciones que en cada momento se vayan produciendo entre los actores de la red.

El tercer y último elemento tiene que ver con las **interacciones entre los actores** que participan en una red de políticas. Desde la literatura abordada en este apartado, hemos visto que las políticas y su implementación se configurarían a partir de ciertas interacciones entre los actores. Así, Scharpf (en Cerrillo, 2005) concluye que la formación de las políticas y su implementación son el resultado de interacciones que se dan en una pluralidad de actores separados con sus intereses, objetivos y estrategias.

En las interacciones se van estableciendo los canales de comunicación y de intercambio de información, experiencias y recursos entre los distintos actores. Dado que estas interacciones muchas veces se repiten, gran parte de ellas se norman o institucionalizan. Así, existirán ciertos mecanismos de participación y reglas comunes para el funcionamiento de la red.

En relación a esto último, Cerrillo (2005) advierte que si bien ello no implicaría que las interacciones entre actores estén o no formalizadas, la formalización de la gobernanza de la red le atribuye mayor seguridad y estabilidad.

Los aspectos recién señalados serán los que más adelante se observarán en el caso concreto del programa Fondo Solidario de Vivienda de la Política habitacional chilena.

### 3.2 Los pros y contras de las redes de políticas:

A pesar de que el concepto de redes de políticas es más bien contemporáneo, existen algunos expositores que advierten y critican ciertos problemas que se pueden presentar en su implementación. Las principales críticas tienen que ver con la amenaza a la efectividad, la eficacia, la eficiencia y la legitimación democrática del sector público. Así también existen exponentes de esta corriente que defienden y destacan los aspectos positivos en la creación de este tipo de redes.

Dentro de las críticas hacia las redes, Kickert sostiene que uno de los problemas podría darse por la desatención que podrían tener los gobiernos hacia el interés común o general. Esto se explicaría si consideramos que participar en las redes implica negociación entre los actores sobre ciertos aspectos, así como también, compromisos como resultado de los cuales los objetivos no son siempre conseguidos.

Otro de los aspectos que podría interferir en los resultados que se esperan de las políticas tendría que ver con los procedimientos e intereses implicados así como también innovaciones que pueden obstaculizar el logro de las políticas. En este sentido, ser verían amenazadas las soluciones a nuevos problemas y la aceptación e implementación de nuevas medidas políticas (Kickert, 1997. En Cerrillo, 2005).

El problema de la transparencia en los procesos así como la interacción informal y el solapamiento de posiciones, podría hacer que resulte imposible determinar quién es el responsable de cada decisión.

Tanto Arenilla (2011) como Mascareño (2010) coinciden que la principal crítica o limitación de este concepto de redes de políticas estriba en la inequidad de los actores participantes en las mismas. Esta inequidad es de dos tipos, por un lado no todos los actores sociales tienen el mismo peso ni influencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas; por otro, sigue existiendo un claro desequilibrio a favor de los actores públicos que participan en las redes. Su predominio se basa en el acceso a la información y a los recursos y, de manera determinante, a su legitimidad democrática.

Otro de los posibles contras en una red de políticas, tendría que ver con el nivel de normatividad de los patrones de relaciones y de los distintos actores. Puesto que no cualquier patrón de relación sería consonante con un enfoque de gobernanza en la persecución de bienes públicos.

A pesar de estas críticas y advertencias, las redes de políticas públicas podrían resultar positivas en tanto se justificaría su uso y extensión. Además de lo ya dicho en materia de gobernanza y surgimiento de redes de políticas públicas donde la interacción entre actores resulta favorable en el contexto actual, se destacan ciertos elementos que son relevantes a la hora de analizar los puntos positivos de estas redes.

En primer lugar, diversos autores (Aguilar, 2006; Cerrillo, 2005; Arenilla, 2011) sostienen que debido a la interacción de actores en la formulación de políticas, se enriquecerá el proceso a partir de la información, conocimiento y participación que disponen los actores implicados y que ponen en juego durante el proceso, teniendo en cuenta que no toda participación valdría para una red de políticas desde el enfoque de la gobernanza, esta tendría que avanzar hacia posibilidades deliberativas.

Por otra parte, se argumenta que la participación de distintas organizaciones en el proceso contribuiría a una mayor aceptación social, además de una ejecución e implementación menos costosa de la política (Cerrillo, 2005).

Desde un punto de vista democrático, la inclusión de variados intereses según la participación de distintos actores, podría constituirse en un aspecto favorable desde un aspecto normativo.

Diremos también que las redes facilitan los procesos, necesidades y problemas sociales aun cuando las capacidades estén limitadas, lo que podría mejorar la eficacia del gobierno.

Por otro lado, las redes podrían reducir los costos de transacción en situaciones de toma de decisiones complejas, promoviendo una base de conocimiento común, de experiencia y orientación. Ello reduciría la inseguridad de promover el intercambio mutuo de información.

Por último, se podría esperar que las redes puedan reequilibrar las asimetrías de poder y así aportar canales adicionales de influencia más allá de las estructuras formales.

### 3.3 Condiciones de posibilidad de redes de políticas públicas desde sus ideales de convivencia, valores y principios normativos

Tal como hemos venido argumentando hasta aquí, uno de los modelos de coordinación social que sustenta este trabajo es el enfoque de redes de políticas públicas, también llamado redes de acción pública o redes de gobernanza (Arenilla, 2011)- que permite analizar los procesos de políticas desde la perspectiva de coordinación de tipo no jerárquica (Börzel, 1997) y sobre la interrelación de diferentes actores público-privada en torno a objetivos e intereses específicos y comunes.

Desde lo expuesto por Aguilar (2006) en tanto los objetivos y principios de convivencia y relacionándolo con lo planteado por Habermas (2000) en su libro *"Facticidad y Validez"*, las políticas públicas no solo deben resguardar la facticidad operativa de las mismas, sino también la validez en términos de valores normativos o teleológicos que sustentan toda política. De ahí que es posible pensar, en que toda política pública tiene un referencial normativo en su base, un deber ser que guía la política (Jobert, 2004), que se podría concretar en redes de políticas públicas. Ello da cuenta de una ecuación en políticas públicas que se desplaza, donde no solo las condiciones de facticidad en tanto procedimientos y operación valen, sino también se requieren condiciones de validez en torno a objetivos de convivencia definidos.

De ahí que en esta tesis el enfoque de redes de políticas –que toma en cuenta los elementos antes descritos en el marco de la gobernanza- se pondrá en discusión a partir de sus características propias en torno a la red así como también del referencial normativo construido desde la base teórica del desarrollo moral de Habermas (1985) - que ha sido desarrollado en la investigación de Miranda y Mascareño (2010) - observando las precondiciones procesuales y normativas que sustentan este enfoque de análisis y operación de políticas públicas.

En este sentido, a partir de las diferentes conceptualizaciones que sustentan un enfoque de redes de políticas públicas se podría observar la posibilidad de desarrollo

de una deliberación democrática como ideal normativo post convencional acorde con las transformaciones estructurales y semánticas de la sociedad moderna.

En la Investigación realizada por Miranda y Mascareño (2010)<sup>27</sup> sobre la articulación entre ‘visión de sociedad’ (jerárquica/heterárquica) y ‘normatividad’ (particularista/universalista) presupuesta en las políticas públicas, se observa un marcado carácter pre convencional y convencional en la formulación y desarrollo de las políticas públicas en Chile junto a una visión jerárquica de sociedad que determina un carácter altamente centralizado del *policy-making*.

Para alcanzar estos resultados, los investigadores construyeron una escala de normatividad para políticas públicas a partir de dos grandes categorías: la idea de justicia y el tipo de acción en políticas públicas. Desde ahí, diremos que la idea de lo justo y el tipo de acción opera en niveles de normatividad: nivel pre convencional, convencional y post convencional.

Tales autores sostienen que un nivel pre convencional de política pública desde la idea de justicia calificaría cuando operan lógicas de fuerza y dominio, donde predominaría la subordinación y obediencia de los diversos actores a lo establecido y mandado por las autoridades centrales de las políticas. En un nivel un tanto mayor, pero todavía pre convencional, operaría el juego de intereses particulares de los diversos actores involucrados en el proceso de políticas.

En cuanto el tipo de acción desde un nivel pre convencional en las políticas públicas, diría que ha prevalecido una relación vertical en la que los tomadores de decisiones imponen las políticas a las agencias locales y a los beneficiarios. En un nivel un tanto mayor de normatividad, diríamos que en las políticas públicas ha prevalecido una relación orientada por los intereses particulares de los diversos actores involucrados.

Una política pública puesta bajo el horizonte de una moral preconventional o convencional, presiona hacia una des-diferenciación de los universos normativos,

---

<sup>2727</sup> Correspondiente al Proyecto FONDECYT N°1095186, titulado, “Transformaciones del referencial normativo de las políticas públicas en sociedades complejas. Observaciones de políticas en Chile”. Investigador Responsable: Patricio Miranda

asumiendo ella, de alguna manera, lo que Jobert (2004) llama la figura de un tutor moral de la sociedad (en Miranda, 2011:140).

Un referencial normativo de tipo convencional desde la idea de justicia de las políticas públicas, operaría cuando en un proceso de políticas existe un ajuste a los roles y funciones establecidos para los distintos actores del proceso sin poder desarrollar funciones o roles distintos a lo que ya está determinado. También entraría en un nivel convencional la estricta observancia y sujeción de los actores implicados en las políticas al orden legal vigente.

Cuando se observa un nivel convencional en el tipo de acción de una política, diríamos que ha prevalecido una relación orientada por el cumplimiento de los roles y funciones establecidas para cada actor y en un nivel un tanto mayor, pero todavía convencional, habría de prevalecer una relación orientada por el cumplimiento de derechos y deberes establecidos en el orden legal vigente.

El estadio moral denominado post convencional podemos situarlo en 2 niveles (que corresponden al nivel 5 y 6 de la escala construida según normatividad). El primero en tanto idea de justicia, correspondería a políticas que propician principios éticos universalistas (por ejemplo, derechos humanos, principios de justicia, etc.) como lo sería el enfoque de derechos; y el segundo, a procedimientos de deliberación de los ciudadanos sobre asuntos públicos que les afectan.

En el caso del tipo de acción en las políticas públicas post convencionales, prevalece una relación orientada a la búsqueda cooperativa de consensos entre todos los afectados por las políticas, donde también existen procedimientos de deliberación de los ciudadanos sobre asuntos públicos que les afectan (Miranda y Mascareño, 2010). Por último podríamos agregar en este nivel normativo el principio de coordinación y trabajo en red entre los distintos actores que participan en la política.

Por tanto, se diría que el referencial normativo de las políticas analizadas en la investigación realizada por Miranda y Mascareño (2010) en contextos de diferenciación le hace falta transitar desde una moralidad convencional -cuando no

pre-convencional- a una moral postconvencional constituida por valores y principios morales universalistas (Miranda, 2011) donde los ciudadanos sean considerados como interlocutores válidos por medio de la deliberación y control social. Ello es acorde con los principios y condiciones que sustenta un enfoque de gobernanza democrática.

Justamente en este punto pondremos mayor atención en este trabajo, abordando la condición de posibilidad de procesos deliberativos en redes de políticas públicas desde un enfoque de gobernanza, donde intervienen e interaccionan diversos actores.

Desde lo planteado por Jobert y Anderson, podemos decir que las bases normativas de una política pública presupone, de manera más o menos sistemática, un conjunto de valores y creencias que sirven como guía para la acción pública (Anderson, 2006: 314 en Miranda, 2011).

Lo normativo entonces, se constituye como una dimensión del referencial que las políticas públicas designan al proceso de modelización de la realidad social, tratándose del abandono de la figura del control social o “tutor moral de la sociedad” (Jobert, 2004:77) y de su reemplazo por la idea de coordinación de las diferencias estructurales y normativas (Miranda, 20011).

La pregunta es cómo la política pública puede adaptarse a esas expectativas de coordinación y qué consecuencias se pueden derivar de ello para el referencial normativo de las políticas públicas (Miranda, 2011) que se plantean desde una lógica en red entre diferentes actores que participan en la política.

A partir de las principales aproximaciones teóricas – conceptuales sobre gobernanza y redes de políticas públicas que se abordan en este capítulo, ponemos en discusión los horizontes normativos de la teoría de desarrollo moral planteados por Habermas (1985) que sustentan el “deber ser” de estos enfoques, atendiendo no solo a la operatividad de la política, sino también a la validez de la misma que va más allá del funcionamiento en sí mismo.

Analizar los procesos de políticas públicas desde el enfoque de gobernanza y redes de políticas, implicaría considerar necesariamente su carácter multifacético y variable, lo



que exige a las políticas públicas que se promueven desde dicho enfoque mayor flexibilidad y capacidad de adaptación, y supone con una continua negociación y capacidad de diálogo entre los actores.

El despliegue de estas esferas de función crecientemente autónomas tiende hacia una descentralización del control social y hacia una universalidad normativa de alta abstracción que busca la coordinación de las diversas posiciones particulares (Miranda, 2009). Cabe entonces preguntarse: ¿cómo la política pública puede apuntar a la regulación cuando predomina la “imagen de la sociedad como un continuum jerárquico”? (Jobert, 2004: 37)

En este enfoque el gobierno tiene una obligación especial en esa gestión, el gobierno tiene que aunar esfuerzos para resolver los problemas comunes, y tiene que generar instituciones que formalicen el diálogo y la cooperación; además, tiene que evitar que las redes sean opacas, que las negociaciones privilegien inequitativamente a los actores implicados y que los órganos representativos sean obviados en los procesos decisionales (Aguilar, 2006). Si ocurriera esto último podríamos decir que a pesar de que existe coordinación en red, el referencial normativo sería de tipo preconventional o convencional puesto que predominaría la idea de un “tutor moral de la sociedad” (Jobert, 2004) y en este caso en concreto, de la red.

La coordinación social desde los principios normativos de autonomía y coherencia en los procesos de redes de políticas, constituyen los principales elementos que configuran y propician un horizonte normativo más allá de un nivel preconventional y convencional en este tipo de políticas.

Podríamos pensar entonces que las redes de tipo colaborativas por tanto, requieren de mecanismos deliberativos en su proceso, donde los distintos discursos sean incorporados en la toma de decisiones mixtas entre los actores.

El problema estaría dado en las precondiciones normativas correspondientes a las lógicas de operación de los diferentes actores que participan en una red de políticas públicas. En este sentido, actores que operen con principios normativos

preconvencionales o convencionales difícilmente favorecerán en el alcance de un proceso de política de tipo postconvencional que logre los objetivos y resultados propuestos. Para ello habría de analizar las bases normativas con que operan los actores que participan en un proceso de política pública en lógica de red.

Entonces, no basta solo con que exista coordinación entre los actores puesto que la red podría estar liderada por un orden jerárquico en su composición y forma de proceder. En este caso, nos estaríamos refiriendo a una red de políticas de tipo preconvencional en su referencial normativo.

Habría de preguntarse también si estos procesos consideran el principio deliberativo en las relaciones interdependientes entre actores donde la posición de cada uno vaya más allá de lo establecido por el orden legal vigente.

El caso de la política habitacional en Chile, la incorporación de las EGIS y constructoras en la concesión de la construcción de las viviendas, podría responder a estas características, en la medida que existe una dependencia mutua de recursos, patrones de comunicación e intercambio, un alto nivel de uso de conocimiento y capacidades ejecutivas (Mascareño, 2010).

Tomando en cuenta la discusión sobre el enfoque de redes de políticas y gobernanza democrática recae la pertinencia en revisar las bases normativas que sustentarían estos enfoques, poniendo atención en “los valores cuyo respeto habría que asegurar en el tratamiento de los problemas” (Jobert, 2004:93 en Miranda, 2011) que a su vez remite a la modelización de la sociedad que estructuran la escena de las políticas públicas.

De ahí que nos preguntamos ¿Cuál sería el referencial normativo que parece más pertinente y acorde al enfoque de redes de políticas?

Según los principios y características de este enfoque, pareciera que el referencial normativo que más se aproxima a la posibilidad de desarrollar este enfoque tal como se plantea desde la semántica, correspondería a un nivel postconvencional.

En este sentido, desde la semántica del enfoque de redes de políticas podríamos decir que este modelo se ajusta de alguna manera a la complejización de la sociedad moderna que nos presiona a repensar unas políticas públicas acordes a dichas transformaciones (Miranda, 2011), puesto que intentan transitar desde la lógica de control social con un centro rector de la sociedad (modelo jerárquico) hacia la coordinación de las diferencias entre sistemas y actores.

Sin embargo, puede ocurrir que la política pública desde su semántica esté pensada desde la postconvencionalidad, pero al momento de operar y proceder la gramática normativa esté en otro nivel. De ahí la relevancia en reconocer el referencial normativo no solo en sus bases discursivas, sino también en el proceso e implementación de la política pública.

En esta tesis se pone especial énfasis en que cada política pública genera su propio entramado de organizaciones e intereses conectados entre sí por dependencias financieras o administrativas “sus intereses en el *networks* variarán según su función o servicio que realicen, el territorio y la relación cliente-grupo o el asesoramiento que generen” (Subirats, 1994: 120).

A modo de recapitulación, hemos podido revisar y observar hasta ahora las redes de políticas públicas desde un enfoque de gobernanza democrática, que implica condiciones de participación que ponen en juego el referencial normativo de dicho enfoque. No cualquier tipo de participación es consecuente con los ideales y objetivos de convivencia que la gobernanza espera, puesto que requiere una participación que trascienda de la información y logre alcanzar niveles de deliberación entre los actores participantes.

De ahí la relevancia en observar la diferenciación que hacen los autores Mascareño y Miranda (2010) sobre el tipo de justicia y acción en políticas públicas, que se convertirá en el punto de partida para construir una escala de normatividad que tome en cuenta los tipos y niveles de participación posibles.

Por tanto, a continuación se ofrece una aproximación teórica sobre ciudadanía y participación que distingue tipologías y formas de participación que se constituirán en insumos para observar la política habitacional chilena, caso específico de este estudio.

## II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

### **Una observación desde el referencial normativo de las *policies* en el marco de Gobernanza**

En las sociedades modernas actuales, la participación ciudadana se ha convertido en un concepto en auge que responde a diferentes causas y sucesos que tienen que ver con la creciente desafección política de los ciudadanos, la crisis de legitimidad de la democracia representativa, la desconfianza hacia las instituciones públicas, el tránsito desde administraciones weberianas hacia administraciones cercanas a la ciudadanía, entre otros, que constituyen elementos importantes que posibilitan y promueven la instauración de mecanismos de participación ciudadana en las acciones públicas, como iniciativas que intentarían solucionar los problemas antes descritos.

Desde el enfoque de gobernanza, diríamos que ante este escenario se torna una necesidad imperante contar con instancias participativas que respondan a los principios y objetivos de convivencia (Aguilar, 2006) que la gobernanza espera. Por tanto, no cualquier tipo de participación es coherente con los valores y principios que el enfoque de gobernanza propone.

Además, podríamos argumentar que a partir de las aproximaciones teóricas revisadas en torno al enfoque de gobernanza y redes de políticas públicas, la participación ciudadana correspondería a una forma de materialización de la gobernanza. En este sentido, para que ocurra una red de políticas públicas desde un enfoque de gobernanza, se deben propiciar condiciones de participación que promuevan deliberación y democracia. Los principales exponentes de estos enfoques anuncian la necesidad de crear condiciones posibles en términos de principios, valores y legitimidad que nos llevan a profundizar en formas de participación que apunten hacia una mayor ciudadanización de la sociedad.

En el caso chileno, autores como Del Campo (2006), Garretón (2001), Lechner (1998) y De la Maza (2006) entre otros, comparten y reconocen que la sociedad civil en el

desarrollo del país es débil, que hay un déficit de participación, entendida ésta no sólo como la electoral sino la presencia e incidencia de la sociedad en diversos planos dentro de la institucionalidad vigente. En este sentido, Del Campo (2006: 211) señala que la ciudadanía chilena se ha entendido tradicionalmente como cuerpo electoral y el asociacionismo más importante se ha dado en torno a la política.

Con esta premisa de fondo, se presenta este apartado que tiene como finalidad describir las diferentes conceptualizaciones y tipologías construidas sobre el concepto de participación ciudadana, para luego construir y observar una tipología que tome en cuenta los distintos niveles de participación y normatividad con que operan los actores e instituciones participantes en las políticas públicas. La construcción de esta tipología se deriva de la necesidad de conocer, por un lado, las precondiciones normativas que sustentan el actuar de los diferentes actores, y por otro, el tipo de participación que opera en las políticas.

El cruce de ambas dimensiones y la revisión de la escala construida por Miranda y Mascareño (2010) sobre el tipo de justicia y acción en políticas públicas, permitirá construir un dispositivo de observación de segundo orden en materia de participación en las políticas públicas que nos permitirá observar desde un punto de vista normativo, el papel que se le otorga al ciudadano en las prácticas participativas: ¿Como beneficiario o como interlocutor válido?

### **1. Fundamentos y aproximaciones teóricas de Participación Ciudadana**

Si comenzamos desde el concepto de ciudadanía, la noción de participación ciudadana se puede entender según distintas perspectivas ideológicas o partidarias. En este sentido, existen tres corrientes ideológicas que sustentan las diferentes concepciones de ciudadanía, estas son: La visión «liberal», la visión «comunitaria» y la visión del «nuevo pensamiento republicano».

Mujica (2010) realiza una revisión del concepto de participación ciudadana a partir de estas tres corrientes.

En primer lugar, Mujica (2010:70) señala que la ciudadanía no sólo admite ser revisada desde la sumatoria de derechos acumulada en los últimos tres siglos<sup>28</sup>, sino que también desde la perspectiva de los valores políticos que representa.

Los valores de libertad y de igualdad son atribuibles directamente al concepto de ciudadanía, con lo cual no sólo se refiere al goce equitativo de bienes y derechos, sino que al lugar y relevancia que cada uno de los ciudadanos le cabe en la sociedad política.

La forma imperante de democracia en nuestros sistemas tiende a la protección de la esfera de los derechos privados e individuales, sosteniendo que, dada la búsqueda del interés personal y la motivación individual de las preferencias en los asuntos humanos, la única manera de evitar la dominación de unos sobre otros es crear instituciones responsables (Mujica, 2010:70).

Esta sería la posición del liberalismo diferente a la posición comunitarista y republicana como otras corrientes de la democracia que sostienen que una amplia participación política es un fin deseable en sí mismo, y que es un mecanismo central en el desarrollo de una ciudadanía activa, informada y responsable.

Las teorías de principios más liberales promueven una idea de ciudadanía como estatus, que otorga a los individuos un conjunto de derechos universales garantizados por el Estado. Estos individuos actúan racionalmente de acuerdo a sus intereses y el papel de Estado es proteger a estos individuos en el ejercicio de estos derechos (Oldfield, 1990).

---

<sup>28</sup>Los derechos civiles, conquistados en el siglo XVIII, corresponden a los derechos individuales de libertad, igualdad, propiedad, de libre desplazamiento, a la vida, etc. Son los derechos que sustentan la concepción liberal clásica.

Los derechos políticos, alcanzados en el siglo XIX tienen que ver con la libertad de expresión, libertad de reunión, asociación, organización política, sindical, participación política, electoral, sufragio, etc. Los derechos sociales y económicos, fueron conquistados en el siglo XX a partir de las luchas del movimiento obrero y sindical. Se trata del derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a la jubilación, a la garantía de acceso a los medios de vida y al bienestar social.

En tanto los derechos civiles y políticos exigirían un Estado mínimo, los derechos sociales y económicos demandarían una presencia más fuerte del Estado y por esto la tesis actual del Estado mínimo patrocinada por el neoliberalismo tiene mucha relevancia en el concepto de ciudadanía que se trate. A esta concepción de Marshall se le suele denominar ciudadanía pasiva o privada dada la ausencia de la obligación de participar en la vida pública. (2010:76)

Mujica destaca los principales exponentes de cada una de las corrientes, señalando que en el caso de los liberales, la exposición más influyente dentro de la tendencia cívica liberal que entiende la ciudadanía como posesión de derechos fue la de T. H. Marshall (1949). Este argumentaba que los ciudadanos tenían derecho a un mínimo social y económico y que era el Estado el encargado de satisfacer tales necesidades (derechos cívicos, políticos y sociales). Así, la concepción de ciudadanía para Marshall se refería a “la pertenencia plena a una comunidad política de iguales definida geográficamente y esta pertenencia se entendía como la participación de las personas en la definición de las condiciones de la asociación con un Estado” (Mujica 2010:75).

La noción de ciudadanía de Marshall suele denominarse como pasiva o privada, debido a la ausencia de la obligación de participar en la vida pública, más allá del voto. En la sociedad actual, se puede reconocer esta idea de ciudadanía pasiva que tiende a expresarse más en derechos que en responsabilidades, lo que no deja espacios claros de participación.

Otro de los autores destacados en el pensamiento liberal en torno a la concepción de ciudadanía, es John Rawls, refiriéndose a la idea básica de que “una sociedad es justa cuando sus instituciones maximizan el equilibrio de las satisfacciones de todas las personas” (Mujica 2010:78).

En este sentido, Rawls introduce una noción más dinámica, según la cual a través de mecanismos de redistribución del Estado, se debiera incrementar la participación de los más desposeídos, excluidos. Según lo planteado por Mujica, Rawls en su libro sobre *Teoría de la Justicia* (2000) entendería la participación ciudadana como un proceso político dentro de la esfera pública, en la cual todos los ciudadanos tienen el mismo derecho y no la obligación a tomar parte y determinar el proceso constitucional a través del cual se establece la ley que deben cumplir. Con lo anterior, Mujica (2010: 81) señala que el principio de participación planteado por Rawls no impone un deber que exija a todos tomar parte activa en los sucesos políticos, entendiendo que solo un pequeño grupo de personas puede destinar su tiempo a la política.



Cabe señalar que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos, es reconocer que ellos son titulares de derecho que obligan al Estado a que estos se cumplan (Frazer, 2000; Abramovich, 2006). Se trataría entonces, de reconocer que los ciudadanos son sujetos con derechos a demandar determinadas prestaciones y conductas.

En la visión «comunitaria», el pensamiento se centra en la noción del compromiso social del ciudadano y su sentido de pertenencia a la comunidad (Smith, 1998). Los individuos sólo pueden realizar sus propios intereses y desarrollar su identidad a través de la deliberación sobre cuál es el «bien común». La libertad individual es maximizada en el servicio público y la priorización del bien común sobre el interés individual (Skinner, 1992).

El comunitarismo retoma las críticas que hacía Hegel a Kant, donde Hegel otorga prioridad a los lazos comunitarios en la completa integración de los individuos en su comunidad, mientras que Kant aludía a ciertas obligaciones universales que debían prevalecer sobre aquellas contingentes derivadas de una comunidad en particular. En este sentido y a partir de lo planteado por Arendt (En Mujica 2010:84), “los hombres son desiguales por naturaleza, solo la polis los iguala, los dota de derechos, de igualdad, de autonomía, de libertad”.

En este sentido, el comunitarismo critica el concepto liberal de ciudadanía, argumentando que la identidad individual se produce a través de las relaciones con otros en la comunidad de la cual se es parte. Para los comunitaristas, la ciudadanía es definida por el ejercicio de ciertas virtudes cívicas, tales como el respeto por los demás y el reconocimiento de la importancia del servicio público. Dentro de las diferencias existentes entre estas dos concepciones ideológicas sobre ciudadanía, Mujica (2010:84) señala que el comunitarismo atribuye validez a los derechos colectivos, a diferencia del liberalismo, el cual minimiza la posibilidad de conceder significado político o jurídico a ellos.

Algunos de los principales exponentes del movimiento comunitario, son: Charles Taylor (1983); Michel Sandel (2000); Alasdair Macintyre (1987). La posición de Taylor

da continuidad a la crítica Hegeliana a Kant, tanto en lo que se refiere al concepto de razón kantiana que impide dar contenido a las obligaciones morales, como la concepción de la autonomía propuesta por Kant que justamente rechazaba lo que Hegel consideraba más importante, que es la inmersión del individuo en la comunidad.

Sandel en tanto, plantea que tiene importancia el conocimiento de los valores propios de la comunidad a la que pertenece, valores que las personas no eligen sino que descubren, reconocen mirando hacia atrás, hacia las prácticas de los grupos a los cuales pertenecen.

Por otra parte, Taylor viene a afirmar *que* “el hombre es un animal social en el sentido aristotélico” (en Mujica 2010:86) y que la única manera de asegurar que los hombres sean autónomos es la de comprender una política cultural, sostenida en instituciones de participación política y garantías de independencia. En este sentido, para Taylor la idea liberal llevaría a individuos despreocupados de la política.

La principal dificultad que no puede responder el liberalismo en las sociedades modernas actuales son los problemas originados a partir de la creciente diversidad cultural, compuesta de una pluralidad de grupos diferentes entre sí, lo que tiende a generar graves tensiones sociales. Mujica (2010:87) señala que el liberalismo ha demostrado una dificultad notoria e incluso inacción para dar respuesta adecuada a los desafíos que enfrentan estas sociedades multiculturales, asociándose las líneas de estudios sobre esta materia a un campo propio del comunitarismo.

En el nuevo «pensamiento republicano», se combinan las concepciones liberales del interés individual con la red que le provee la comunidad en tanto sentido de pertenencia y de posibilidad de asociación (Isin y Wood, 1999). Al igual que la visión comunitaria enfatiza aquellos aspectos que promueven la cohesión social y rescata los deberes propios de las obligaciones del contrato liberal, como por ejemplo ejercer el sufragio.

Esta corriente ha irrumpido en la escena de la filosofía política, vinculándola tanto al comunitarismo como al liberalismo, como un movimiento que ha intentado mediar entre las otras dos posiciones en sus formas más radicales.

La posición republicana pone mayor énfasis en las identidades políticas de los individuos, en su carácter de ciudadanos activos, más allá de las identidades en comunidades locales. Muchos autores republicanos sostienen las formas deliberativas de la democracia, en contraste con el énfasis liberal en los sistemas políticos de representación. Así, existe una reivindicación de la libertad como factor común de los autores agrupados en esta corriente, remitiendo a la defensa del Estado libre como ideal republicano más característico (Skinner, 2004).

Pero en la tendencia republicana, la libertad tiene una connotación distinta al liberalismo y comunitarismo. En primer lugar, para lograr la libertad buscada, deben existir ciertos valores cívicos como la solidaridad, fraternidad, amistad, etc. Esto se refiere a una ciudadanía participativa, donde un buen gobierno contribuya a mantener y desarrollar estas condiciones y a apoyar la presencia de ciudadanos virtuosos y políticamente activos. Esta idea exige que las instituciones básicas de la sociedad queden bajo pleno control de los ciudadanos, lo que se podría entender como autogobierno (Mujica, 2010).

Por lo tanto, el punto central del republicanismo es obtener el autogobierno de los ciudadanos, donde las reformas institucionales estén dirigidas hacia la obtención de un mayor control por parte de los ciudadanos en los asuntos públicos. Esto se diferencia del liberalismo, pues el republicanismo tiende a defender prioritariamente un activo control de la ciudadanía sobre las pautas que han de organizar a una sociedad.

Otra de las diferencias que existe entre el liberalismo y el republicanismo tiene que ver con el interés republicano por contar con una ciudadanía activa y participativa que intenta disolver cualquier distinción drástica entre el ámbito público y el privado. En cambio, el liberalismo tiene la pretensión firme de distinguir las esferas de lo público y lo privado, lo político y lo personal (Mujica, 2010).

Mujica (2010:92) advierte que existen numerosos autores que han intentado establecer vínculos entre las posiciones libertarias, comunitarias y republicanas, intentando unir el énfasis liberal sobre los derechos individuales, la igualdad y el debido proceso, con el foco comunitario de la pertenencia a una comunidad, y el

énfasis republicano sobre el proceso de deliberación, la acción colectiva y la responsabilidad cívica.

### 1.1 Tendencias actuales y resurgimiento del concepto de Participación ciudadana

A partir de la literatura revisada, distintos autores advierten que durante las últimas décadas ha existido un mayor interés por parte de los Estados y gobiernos locales por el concepto y puesta en marcha de iniciativas de participación ciudadana. El resurgimiento y auge del concepto tiene que ver con varios sucesos políticos y sociales. Por una parte, se presenta como una posible solución a la creciente desafección política de los ciudadanos y al déficit democrático de las instituciones representativas (Ruano, 2010), por otra parte, al resurgimiento de los grupos nacionalistas, los crecientes procesos migratorios internacionales, las diferencias étnicas y culturales dentro de los Estados y las crecientes demandas de grupos excluidos o discriminados (Mujica, 2010). Junto con todo ello, el tránsito desde administraciones burocráticas weberianas hacia administraciones cercanas a la ciudadanía, constituye otro aspecto relevante para entender la centralidad de la participación ciudadana en las sociedades modernas.

Tal como señala Ruano (2010), esta imagen de la administración como espacio alejado del interés concreto de los diferentes grupos sociales, donde se exigía un alejamiento de los “administrados” y donde el anonimato en la toma de decisiones era la mejor garantía contra la interferencia, ha ido cediendo ante la emergencia de un nuevo paradigma de la administración cercana a la ciudadanía, sensibilizada ante los problemas que aquejan a todos los sectores sociales, por incompatibles que puedan parecer entre sí. “Estamos frente a un cambio de escenario donde abandonamos la administración oscura para construir la idea inquietante de la casa de cristal” (Ruano 2010: 94).

Desde la noción de sociedad del riesgo desarrollada por U. Beck (2002) podríamos decir que la sociedad actual es una donde los riesgos se multiplican, donde cada decisión produce un riesgo adicional y donde se hace cada vez más difícil encontrar un

referente único donde salir a buscar “la verdad” en situaciones de duda, controversia o conflicto (Tironi, 2012). Ante este escenario -que además ha ido acompañado del surgimiento de nuevos valores “postmateriales”-, de incertidumbre y de reconocimiento de que el conocimiento técnico y/o tradicional ya no son suficientes, para dar respuesta a las controversias que emergen en sociedades complejas, es necesario que los no-expertos participen de la toma de decisiones experta. De ahí la posibilidad de la emergencia de un “giro participativo” en las sociedades actuales (Tironi, 2012).

Una concepción moderna de ciudadano se levanta sobre el principio de igualdad básica entre personas y “la consideración del individuo como miembro pleno de una colectividad, expresada mediante el reconocimiento de una serie de derechos fundamentales. En cuanto ciudadano, el individuo es la unidad componente de la democracia” (Mujica, 2001:2).

En esta misma línea de análisis, Charles Taylor (1993) agregaría que la “ciudadanía se juega hoy en el reconocimiento” y que la importancia de éste es hoy universalmente reconocida de una forma u otra. Por lo mismo, para la conformación de la identidad es sustancial la visión que los otros puedan construir y enunciar de cada uno. Considerar que la identidad humana se cree y se construye dialógicamente le asigna al reconocimiento un papel esencial en la construcción de las alteridades y en el fomento de la dignidad de la condición de las personas desde sus diferencias (Rubilar, 2010).

Siguiendo los argumentos expuestos por Taylor, la noción de identidad y ciudadanía se construirían a partir del reconocimiento con otros diferentes, a través de la alteridad, en tanto “permite la emergencia y la configuración de otro que no es espejo de sí mismo, sino distinto de sí” (Rubilar, 2010). Esto precisa de una gestión democrática de la pluralidad que permita alcanzar la adhesión necesaria sin la cual resulta imposible abordar los retos de la ciudadanía: construir conjuntamente a partir de la noción del reconocimiento de otros diferentes.

Siguiendo esta línea de la ciudadanía por reconocimiento, Mujica (2011) aborda nuevas perspectivas del concepto de ciudadanía, centrándose en la noción de una

ciudadanía diferenciada originada por la diversidad cultural que es distintiva en la mayoría de las sociedades modernas. Autores tales como Kabber, Mamdami y Fraser, establecen desventajas e injusticias que abarcan desde las formas económicas y las formas culturales que aquejan a ciertos grupos que se encuentran excluidos del concepto de ciudadanía (Mujica, 2011: 96).

Desde una perspectiva, se consideraría como ciudadanía diferenciada cuando los miembros de determinados grupos se incorporan a la comunidad política no solo como individuos sino como grupo, donde sus derechos dependerían de su propia pertenencia a un grupo.

Según Mujica, para los liberales esta perspectiva es una contradicción porque la ciudadanía sería por definición una cuestión de tratar a las personas como individuos iguales ante la ley.

Will Kymlicka (1996) sostiene que la ciudadanía es un status legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, pero a la vez es una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política. En este sentido, agrega que todas las democracias modernas reconocen estos derechos grupales diferenciados de alguna forma ya que la ciudadanía es hoy un concepto mucho más diferenciado y mucho menos homogéneo de lo que supusieron los teóricos políticos. Muchas de las demandas multiculturales prueban que los miembros de los grupos minoritarios desean interlocutar y dialogar con la corriente principal de la sociedad.

Se trataría entonces, de construir el concepto de ciudadanía a partir de ciertas características que se refieren a la diversidad de intereses, sensibilidades filosóficas y culturales que según Mujica, serían inesperadas e impredecibles y que se intentan colocar en el debate público. En este sentido, la lógica de la representación no es suficiente ni posible para integrar la diversidad de intereses que “complejizan el ámbito de la deliberación y que sólo pueden ser agregados en forma directa por los ciudadanos” (Mujica, 2011:101).

Sin embargo, la inclusión o incorporación de la ciudadanía no se produce por el mero interés en que ello ocurra, sino que requiere de varios elementos, poniendo en

relevancia la concepción pluralista por parte de la sociedad, donde se entienda que todos tienen el mismo derecho a participar en el debate y a ser escuchados desde sus intereses y posiciones (Mujica, 2011). Anterior a ello, es necesaria la satisfacción de ciertos derechos mínimos y las necesidades básicas para poder poner atención sobre temas contingentes desarrollados en la esfera pública.

Por otra parte, la noción de identidad y ciudadanía que propone Julio Alguacil nos advierte que la ciudadanía es una condición de “ser” que es indisociable a la de “estar” que a su vez está impregnada de valores universales que se expresan y desarrollan en un “lugar”.

El concepto de lugar, que se contrapone al de no-Lugar, se define de acuerdo con dos nociones: el de la identidad y el de la relación; mientras que el no-lugar se define, por oposición al lugar, como espacio de no-identidad y de no-relación. La síntesis entre el ser y el estar remite a la idea de pertenecer a un lugar soporte de una comunidad y de una organización social en una población determinada con recursos y organización social propia (2004:111).

Además agrega, que la ciudadanía no puede entenderse como tal si no recoge en todas sus consecuencias el derecho de los ciudadanos a tomar parte en las decisiones que les afectan de forma común, en definitiva, a la “participación en los asuntos públicos”.

Esto último lo desarrolla H. Arendt (1993) - considerada también como una autora “participativista”-, quien se refiere al concepto de ciudadanía activa desde la premisa del compromiso cívico y la deliberación colectiva acerca de todos los temas que afectan la comunidad política, y que tiene sentido y posibilidad de ser – únicamente- en el espacio en que se construye lo público. Si la condición de deliberación y compromiso cívico por parte de los ciudadanos, diríamos de un nivel post convencional en participación.

A partir de ahí, Mujica (2001) afirmaría que el núcleo de la participación es el poder, y por ello supone la capacidad humana de actuar en concierto; el poder en este sentido no es nunca propiedad de un individuo sino que pertenece al grupo y existe sólo mientras éste exista. La esfera pública alude al espacio donde los ciudadanos

interactúan a través del diálogo y de la capacidad de cada uno de influir en las posiciones del otro, donde descubren sus identidades y deciden mediante la deliberación colectiva acerca de los temas de interés común.

De ahí que para Arendt no sea suficiente la democracia representativa para legitimar el sistema democrático actual, planteando la necesidad de desarrollar espacios públicos donde los ciudadanos puedan deliberar y, como consecuencia de ello, alcanzar la formación racional de la opinión a través del intercambio de opiniones (en Mujica 2010). Lo anterior daría cuenta de que no cualquier tipo de participación es suficiente para alcanzar objetivos de convivencia decididos según formas de coordinación deliberantes.

Esta idea de espacio público tiene directa relación con la teoría de la acción planteada por la autora, donde la acción supone siempre interacción con otros y por ende, requiere de la presencia de varios que se encuentran en posiciones de igualdad dentro de la polis.

Para Arendt los conceptos de pluralidad y libertad son centrales en su pensamiento. En este contexto, Mujica (2010:104) señala que para Arendt:

Pluralidad es la condición humana sin la cual no solo es posible la acción sino que tampoco la vida política misma. Supone estar entre hombres y en este sentido, la exigencia previa de una pluralidad representa una diferencia básica de la acción respecto a la labor y al trabajo; mientras estas se pueden ejercer en soledad, la acción requiere la presencia de otros, de un público.

La esfera pública entonces, presupone la pluralidad de individuos desiguales por naturaleza, pero iguales ante la ley, lo que constituye la fisonomía de las polis. De esta forma, la esfera pública establece un modo de interacción caracterizado por el discurso no coercitivo entre ciudadanos que inicialmente tienen e intercambian libremente sus opiniones.

Sin embargo, en la sociedad contemporánea los sujetos deben actuar en un mundo de mayor incertidumbre y opciones individuales donde la política ha perdido centralidad,



por tanto la pregunta por los caminos para recuperar una política más cercana y con más sintonía con los ciudadanos, es una necesidad ineludible.

Habermas (1998) advierte que en contextos de creciente reflexividad de los sujetos, el desarrollo de la democracia no pasa sólo por la definición de las normas acordadas de cooperación entre los individuos, expresadas en la Constitución Política y las leyes, sino que pasa por descubrir y generar los mecanismos que faciliten a los ciudadanos conocer y expresar su adhesión reflexiva a esa cultura. Supone, responsabilidad cívica para detectar y poner en marcha esos canales, involucrando al Estado desde sus políticas públicas y a las prácticas ciudadanas tanto en la dimensión de los derechos como de los deberes. En este sentido, podríamos decir que en palabras de Habermas (1998) la participación ciudadana dota de legitimidad, de validez a los aparatos de gobierno, a la vez que contribuye a la eficacia en sus gestiones.

En otros términos, Mujica a partir de lo planteado por Habermas, señala que una cultura política y democrática debiera abrir espacio a una ciudadanía deliberativa como criterio clave para discernir el significado de la participación.

La ciudadanía deliberativa va más allá de que la gente se beneficie más o menos equitativamente, de las políticas públicas o de que las actividades privadas se regulen para evitar los privilegios de unos sobre otros. La ciudadanía deliberativa supone tanto el interés de la gente como sus posibilidades reales para intervenir e influir en la toma de las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. La ciudadanía deliberativa supone que la gente ejerza su capacidad reflexiva y exprese sus ideales e intereses, organizándolos, articulándolos y negociándolos a nivel social. Por tanto, una ciudadanía deliberativa, entendida en los términos antes expresados constituye un ideal o un sueño en nuestras sociedades. De allí la discusión que sólo ciertas formas de participación sean formas de expresión ciudadana (Mujica, 2001:3).

En este sentido, la ciudadanía informativa o consumidora no corresponde a la idea de una ciudadanía deliberativa. Por el contrario, esta última se satisface sólo en la medida que la gente pueda influir en la conducción de su sociedad, correspondiente con

procesos de gobernanza democrática. Participar – en palabras de Mujica- significa que la gente sea capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen al colectivo. Por tanto, para Mujica (2001) entender en toda su amplitud el concepto de participación, implicaría comprender el significado de una ciudadanía deliberativa, corresponsable de los objetivos e intereses comunes.

Ahora bien, según lo que señala Cortina (1999:23) el problema estaría dado en cómo asegurar la civilidad, la disponibilidad de los ciudadanos a comprometerse con la comunidad política. De ahí que, “uno de los grandes problemas en las sociedades del capitalismo tardío, consista en conseguir que cooperen en la construcción de la comunidad política unos ciudadanos preocupados únicamente por satisfacer sus deseos individuales”.

En esta línea, Cortina (1999) agrega que es fundamental la libre adhesión y participación de los ciudadanos, a través de la virtud moral de la civilidad. Pero ésta no nace ni se desarrolla si no se produce una sintonía entre los dos actores sociales que entran en juego, entre la sociedad correspondiente y cada uno de sus miembros. Por eso la sociedad debe organizarse de tal modo que consiga generar en cada uno de sus miembros el sentimiento de que pertenece a ella, de que esa sociedad se preocupa por él y, en consecuencia, la convicción de que vale la pena trabajar por mantenerla y mejorarla.

Reconocimiento de la sociedad hacia sus miembros y consecuente adhesión por parte de éstos a los proyectos comunes son dos caras de una misma moneda que, al menos como pretensión, componen ese concepto de ciudadanía que constituye la razón de ser de la civilidad (Cortina 1999:25).

Lo anterior se condice con las condiciones de posibilidad de una red de políticas públicas basada en el enfoque de gobernanza, donde no solo se incorpore la ciudadanía en la acción pública, sino también los ciudadanos cuenten con la civilidad requerida para hacerse parte de este proceso.

## 1.2 Principales conceptualizaciones frente a la noción de participación ciudadana

Como bien se explicitó anteriormente, las diferentes concepciones sobre participación funcionan a partir de la noción de ciudadanía y democracia. En este marco, se presentan a continuación diferentes miradas y definiciones sobre participación.

Mujica (2001:2) nos indica que la participación está en el centro de la ciudadanía. Ella ha sido entendida como “el conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la política gubernamental. La participación es tomar parte activa”.

En esta misma línea, García Roca (2004) define la participación en torno a dos campos semánticos: *ser parte* y *tomar parte*. El *ser parte* connota dependencia de alguien, vinculación a algo y pertenencia a un grupo o colectividad; el segundo, alude a *tomar parte* de una acción, que connota libertad, singularidad y creación. García Roca (2004:66) señala que la participación tiene en su interior estas dos almas, la del ser y la de la acción, entendiendo que la primera forma parte de una identidad colectiva que connota una realidad sustantiva, que es previa a la voluntad y otorga pertenencia; y la segunda, por la que se construye la singularidad personal en interacción con otros mediante decisiones voluntarias. La simbiosis de ambas dimensiones conforma la identidad personal y colectiva.

Si tomamos lo expuesto por García Roca (2004) y lo situamos en el contexto de las políticas públicas desde un enfoque de gobernanza, diríamos que los ciudadanos son parte de la acción pública, pero está en ellos el tomar parte de esta.

En este sentido, García Roca (2004) comparte una concepción de participación desde la configuración de la identidad personal y colectiva, entendiendo que se *toma parte en cuanto se es parte* de algo.

Por tanto, es clave que las políticas públicas participativas no solo cuenten con la voluntad de contar con espacios participativos deliberantes, sino también con

mecanismos formales e institucionales que faciliten los acuerdos y aseguren su materialización.

En tanto, Nuria Cunill (1997) contempla la posibilidad de que los propios sujetos sean quienes intervengan directamente en la construcción de la voluntad política, pero para ello, deben existir bases normativas en la participación, autonomía tanto del Estado como de la sociedad y la creación de bases sociales para la construcción de ciudadanía en pos de las funciones públicas. Reclama además la importancia de una institucionalidad de la participación social como elemento clave en la construcción de las bases para la ciudadanía.

Pero para que lo anterior sea posible, Cunill (1997) propone elementos fundamentales a considerar. Por una parte, señala la condición primordial sobre la ruptura de los monopolios de poder, en que el Estado no sea el único tomador de decisiones sino también los diferentes actores que conforman la sociedad. Sugiere también que la importancia de una institucionalidad de la participación debe estar guiada por principios de igualdad, pluralismo y deliberación. En este sentido, la autora señala la importancia de una matriz sociocéntrica donde la disminución de la centralidad del Estado no se traduzca en un debilitamiento de este ni de la sociedad, sino en una rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Como vimos, Cunill (1997) aborda el tema de la participación no solo desde el ciudadano, sino también desde una institucionalidad que garantice y promueva espacios “ciudadanizados”. Lo anterior es importante si consideramos que por medio de la participación ciudadana efectiva y deliberativa avanzaríamos hacia una mayor legitimidad democrática.

En este sentido, Fernández y Ordoñez (2007:20) en su estudio sobre la Participación ciudadana en la agenda gubernamental chilena, entienden por participación “el conjunto de actividades mediante las cuales los ciudadanos, en virtud de sus derechos cívicos e intereses concretos, inciden en la formulación, implementación y evaluación de las políticas de gobierno, otorgándoles de esta manera legitimidad”.

En esta línea, el concepto que nos propone Gyarmati (1987:48) añade la idea de la participación como la capacidad real y efectiva del individuo o de un grupo de tomar decisiones sobre asuntos que directa o indirectamente afectan su vida y sus actividades en la sociedad. A un nivel de especificidad mayor, Didier (1990:42) plantea la participación social como la intervención en acciones colectivas provistas de un grado importante de organización y orientadas por una decisión colectiva más o menos permanente.

Siguiendo con esta visión, Gould (1998. En: Adúriz y Ava, 2006) agrega que la participación ciudadana indica la implicación de los individuos no sólo como «agentes» de sus propios derechos, sino también como «principales» del gobierno, buscando maximizar sus expectativas individuales pero asociadas y limitadas por su comunidad de pertenencia. La participación ciudadana deja de ser entonces sólo participación en mecanismos formales e informales de la esfera pública, sino que incluye otras formas de participación como el trabajo comunitario o la asociación civil para satisfacer intereses diversos como pueden ser los culturales, deportivos, educativos e incluso religiosos. De esta manera, la arena pública se amplía y no queda restringida sólo a su faceta estrictamente política, sino a todos aquellos procesos que permiten al individuo influir en las decisiones colectivas de acuerdo a sus intereses y proyectos de vida.

Adúriz y Ava (2006) en el estudio que realizan, reconocen la participación ciudadana desde un sentido de acción individual, que puede definirse como “la actividad de los individuos, en tanto ciudadanos en la denominada agenda pública”, que no se identifica solamente con los asuntos del Estado, sino además y de un modo cada vez más creciente, con todos aquellos asuntos de interés público, de donde surge con gran fuerza el fenómeno de las «organizaciones no gubernamentales» y una nueva dimensión de la sociedad civil.

La participación entonces, es siempre un acto social que se realiza junto a otros por medio de una organización que permita la ejecución y toma de decisiones compartidas en la acción participativa. De esta forma los ciudadanos ejercen sus derechos y deberes y se apropian del espacio público, con el fin de influir en los procesos de toma

de decisiones que se vinculan con los intereses particulares de los participantes, avanzando hacia los intereses generales de la sociedad (Adúriz y Ava, 2006).

Arenilla (2004: 73) por su parte argumenta que participar “no es sólo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación”. Participar implica intervenir en la elaboración e implementación de una política pública o programa de mayor o menor alcance, pero quedando remitida a la decisión final que tomen los representantes políticos para legitimar dicha decisión.

El problema estaría en que si la participación de los ciudadanos es de carácter vinculante, pero queda en manos de la decisión de los representantes políticos, entonces el principio de deliberación vinculante perdería sentido.

Los autores Font y Blanco (2006: 148) plantean que los procesos participativos apuntan a tres grandes argumentos:

La participación como respuesta a la crisis de legitimidad de la democracia representativa (Norris, 1999; Pharo y Putnam, 2000); la participación como estrategia de mejora del rendimiento de las políticas públicas en un contexto de complejidad e incertidumbre (Stewart, 1995; Stoker, 2000; Goss, 2001; Kooiman, 2003); y, finalmente, la participación como componente necesario de la democracia (Barber, 1984) y la creación de capital social como ingrediente básico para el buen funcionamiento de los sistemas políticos democráticos (Putnam, 1993).

En este sentido, lo más probable es que los argumentos que sustentan este tipo de procesos consideren a más de uno de ellos, pues la participación puede responder a distintos tipos de demandas, circunstancias y complejidades. De hecho la introducción de mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas se convierte en una condición necesaria para el enfoque de gobernanza democrática, que a su vez, en el mundo de las políticas públicas responde a los 3 argumentos anteriormente señalados.

Hasta aquí, la gran parte de estas perspectivas enfatizan la toma de decisiones como componente central de la participación, lo que implica asumir parte del poder o del

ejercicio del mismo. Además, las distintas concepciones sostienen la necesidad imperante de que los ciudadanos tomen parte del espacio público, en forma deliberativa y vinculante.

En su manifestación más plena, la participación, bajo este enfoque, refiere a acciones que se desarrollan en el ámbito público. La naturaleza “pública” de ésta, propia de sus motivaciones, mecanismos y efectos, plantea el problema de su vinculación con el Estado, y de manera muy general con lo político (MIDEPLAN, 1992:19).

En este mismo sentido, la participación desde una perspectiva del Desarrollo Humano, puede ser visualizada como un medio y un fin. Por un lado, la opinión y conocimientos de los intereses y preocupaciones de la población ayudarán a elevar al máximo el aprovechamiento de las capacidades humanas, constituyéndose en un medio para elevar los niveles de desarrollo económico y social. Sin embargo, en forma adicional ese mejor aprovechamiento de las capacidades de cada individuo también le permitirá realizar todo su potencial, lo que se constituye un medio en sí mismo (Irrarrázabal, 1999).

Así, la participación ciudadana debe complementarse con la búsqueda de una participación activa de las comunidades en la solución de sus problemas. Para ello es necesario que las personas estén informadas, organizadas y que exista descentralización en la toma de decisiones a nivel local, es decir, requiere crear instancias y espacios de participación para la comunidad.

Sin embargo, se evidencia que a pesar de los beneficios reconocidos del participar en comunidad, existen distintas barreras para llevar a cabo lo anterior. Esto indica que la participación de la comunidad no es un fenómeno que requiere solo de su promoción por parte del Estado, sino que de estructuras que permitan hacer efectiva la participación y una ciudadanía consciente de ello y con capacidades e iniciativa para llevar a cabo un proceso tal. Las dificultades que se visualizan en esta materia sumado a otros factores, dan cuenta de un debilitamiento de la participación que envuelve las prácticas comunitarias (De Toro y Díaz, 2006).

Se entiende entonces, que es fundamental que una acción efectiva del Estado requiera del involucramiento de los propios interesados en la solución de sus problemas, transitando así desde políticas de tipo asistencial a políticas que logren poner en movimiento la capacidad de la misma gente para salir adelante. Además, esto es especialmente válido en una época en que el Estado reduce su tamaño y focaliza el gasto social.

De ahí, que se reafirme la dimensión territorial/local, como un espacio por excelencia para procesos participativos por cuanto los conflictos que a ese nivel se presentan cautivan en forma directa el interés de las personas, particularmente si sienten que sus acciones pueden, efectivamente, incidir en la vida del lugar (MIDEPLAN, 1992:10).

La participación comunitaria puede ayudar a fortalecer el sentido de ciudadanía, especialmente entre grupos que tradicionalmente han primado formas de integración política que lo dificultan, como el paternalismo y el clientelismo. Es también relevante para fortalecer en la población la habilidad para negociar y definir intereses comunes por encima de diferencias sociales, ideológicas o religiosas (MIDEPLAN, 1992:10).

Por ende, la participación es clave para que los residentes de un lugar busquen el progreso familiar trabajando por su comunidad, en la medida que los esfuerzos del Estado dirigidos al mejoramiento físico de barrios y localidades pobres, pueden encontrar un importante complemento en la acción organizada de sus pobladores. Además “la participación podría fortalecer las identidades territoriales y, con ello, a los barrios y comunidades territoriales como base de seguridad social y sentido de pertenencia” (MIDEPLAN, 1992:10).

En este sentido, la participación en contextos de pobreza, sobre todo en el ámbito comunitario, se muestra con capacidad movilizadora hacia la construcción de soluciones en conjunto entre la comunidad y el Estado, sobre todo, considerando el ámbito de las políticas sociales.

Cuando la participación está presente en la implementación de las políticas sociales, muchas veces se conjuga una participación comunitaria con una ciudadana, puesto



que la comunidad sería el espacio movilizador para participar en los asuntos públicos. Este sería el caso de la política habitacional chilena en la implementación de los proyectos habitacionales correspondientes al programa Fondo Solidario de Vivienda, donde los ciudadanos en su comunidad participan tomando decisiones en la configuración de sus viviendas y barrio. En otras palabras, en la participación comunitaria se forjaría la participación en asuntos públicos que los atañen.

### 1.3 La participación ciudadana en la gestión pública y en el ámbito local

Existe un consenso entre los distintos especialistas en estas temáticas, que el ámbito local es el espacio adecuado y más próximo donde los ciudadanos pueden alcanzar mayor autonomía y obtener la oportunidad de incorporarse a una estructura común de acción política.

En este sentido, lo local puede ser la esfera más cercana a los ciudadanos que el gobierno regional o nacional, por lo que se constituiría en el terreno de juego de las relaciones entre actores públicos y privados. Lo local se percibe como el terreno de la participación en sí misma, como el espacio más adecuado para emprender la “reconquista” de la ciudadanía y lograr la reconciliación entre los ciudadanos y la política en el marco de la crisis inapelable de la democracia representativa (Ruano, 2010).

En este ámbito se encuentran estructuras de orden gubernamental (gobiernos locales) y de orden societario (organizaciones sociales). Según señala Alguacil (2004:113), ambas estructuras, por su carácter privilegiado de proximidad y de ser potencialmente difusores de los principios universalistas son escuelas de democracia.

Es a través de estas estructuras donde se aprende a participar y, por tanto, a adquirir el estatus y el rol de la ciudadanía. Estas estructuras se encuentran en mejor disposición para incorporar a los ciudadanos a procesos de comunicación y de deliberación, y por tanto, están en mejor disposición de transmitir a los ciudadanos las habilidades necesarias para moverse en la esfera de la política Alguacil (2004:113).

Se trata, en definitiva, de un proceso recurrente dónde la comunicación, el conocimiento y la reflexividad sobre la acción permiten la adquisición de la corresponsabilidad social y llevan a la emergencia de la nueva conciencia necesaria para desarrollar las nuevas dimensiones de ciudadanía. De tal modo, que la incorporación de los ciudadanos a la globalización (como un continuo de esferas de soberanía y diversidad cultural complementarias y articuladas) en términos de ampliación y optimización de la ciudadanía puede realizarse a través de las redes

sociales y de las estructuras gubernativas locales, adecuadamente articuladas entre sí y siempre que, a su vez, éstas estén conectadas a redes exógenas (Alguacil, 2004).

En esta línea, Manuel Villoria (2004:63) señala que la existencia de un reparto auténtico de poder territorialmente es positivo para la democracia, pues “favorece el control popular y minimiza los riesgos de abuso de poder, auxilia en la gestión de los conflictos entre preferencias diversas, flexibiliza y acerca las respuestas al ciudadano, abre vías de participación, e integra sociedades nacional y culturalmente diversas”.

Sin embargo, el reparto de poder puede generar efectos indeseados también desde la teoría de la calidad democrática, pero esas externalidades negativas pueden ser disminuidas y controladas con diseños institucionales que tengan en cuenta, favorezcan y respeten las dimensiones básicas de una democracia de calidad.

A partir de lo expuesto por los autores antes mencionados, en general, se puede decir que la participación en el nivel local genera efectos positivos en al menos tres ámbitos. En el ámbito económico y organizativo, pues permite a los gobiernos locales prestar servicios que sin la cooperación ciudadana o del empresariado local no podría garantizar. En el ámbito social, pues genera capital social, confianza en la propia sociedad y en sus instituciones, y cohesiona comunidades. En última instancia reduce fenómenos de anomia y de trampa social. En el ámbito político, pues favorece una cierta relegitimación de las instituciones políticas y del sistema representativo (Villoria, 2004).

Lógicamente, los efectos positivos de las distintas instancias de participación en el nivel local, dependen tanto del grado como de los métodos de participación de los ciudadanos en los diferentes programas y acciones.

Villoria (2004:64), elabora una posible clasificación de los métodos de participación en el nivel local, situándolos en cinco grandes grupos. Primero, los métodos tradicionales que son los que nacen de las obligaciones legales previstas en normas administrativas y suelen incidir en los aspectos consultivos. Segundo, métodos de clientelización, donde el ciudadano es considerado como cliente y se le ofrecen toda una serie de servicios propios de la gestión de calidad en las empresas de servicios, así, se favorece

la emisión de quejas y sugerencias, se mide la satisfacción, se elaboran índices de calidad del servicio, se aprueban y distribuyen cartas de servicio, se crean defensores del cliente, etc. Tercero, son los métodos de democracia directa, donde se encuentran diversos métodos que suelen pedir opinión a la ciudadanía sobre asuntos concretos, intentando, eso sí, incorporar a las minorías infrarrepresentadas a la expresión de opiniones y preferencias (un ejemplo de ello, podrían ser los presupuestos participativos).

Cuarto, los foros o consejos, que implican reuniones de individuos o grupos interesados en sectores concretos de políticas, o con intereses genéricos sobre un barrio que tienen carácter institucional y presencia o apoyo de representantes del gobierno local con competencia sobre el tema. Quinto, las innovaciones deliberativas que se traduciría en reuniones fomentadas desde el gobierno local para favorecer el debate y deliberación sobre asuntos que afectan a los implicados, y que siguen un proceso que trata de garantizar el diálogo, la información y el respeto.

Además, para Iglesias (2004:182), las iniciativas de participación ciudadana en la esfera local, dependerían: en primer lugar, de la cultura política local, en segundo lugar del diseño institucional, que tiene que ver tanto con la diversificación institucional (por ejemplo, creación de estructuras descentralizadas) como con la reestructuración institucional (por ejemplo, la reorganización de procedimientos que permitan la introducción de sistemas de presupuestación con intervención; ciudadana); en tercer lugar de las características del marco para la elaboración de las políticas públicas locales, con el establecimiento de redes tanto horizontales que permitan la mayor presencia de actores privados, como verticales con otros ámbitos de gobierno; y, cuarto, los valores políticos y el liderazgo político, es decir, alguien a quien los ciudadanos identifiquen como responsable último de las decisiones relacionadas con la participación ciudadana.

Conforme a lo anterior, la participación ciudadana en el ámbito local requiere de la inclusión de mecanismos de participación en la gestión pública. Rocío López Lozano (2004) en su artículo señala que las ciudades y los territorios no podrán mejorar si la ciudadanía no cuenta con mecanismos más directos para intervenir en las decisiones

que afectan a sus vidas, desde el espacio más cercano e identificable. La autora indica que existen bastantes fortalezas en el proceso de inclusión de la participación de los ciudadanos en la gestión pública.

La autora argumenta que la participación en el ámbito local, aportaría hacia una mayor transparencia en la gestión, lo que supone procesos en permanente revisión, flexibles y adaptativos a la cambiante realidad social. También supone superar las prácticas pseudo – participativas, que pretenden exclusivamente evitar conflictos causados por presiones sometidas a intereses particulares o grupales, no generales, en cualquier caso. Asimismo, la consideración de una gestión pública participativa superaría los mecanismos puramente consultivos, creando espacios para posibilitar la participación en la toma de decisiones, de manera que se tiende a abandonar la gestión unidireccional, incorporando a la ciudadanía a la elaboración y ejecución de las políticas públicas (López, 2004: 410).

Otra fortaleza descrita por López tiene que ver con la posibilidad de encuentro y relación cercana entre la población con sus gobernantes, propiciándose una interlocución más directa, personalizada, efectiva y favoreciendo el encuentro entre los diferentes actores.

Si bien los autores hasta aquí señalados, se muestran como defensores de la participación, también advierten que ésta no es una panacea y que no toda participación cumple con las condiciones de deliberación que una gobernanza democrática espera. Los mecanismos de participación también tienen límites y efectos indeseados, sobre todo si no se conocen sus debilidades para poder minimizarlas.

Autores como Villoria (2004) y Medina (2006) nos indican algunos de los límites y efectos indeseados derivados, principalmente, de las características propias de los gobiernos locales que se podrían constituir en formas pre convencionales de participación.

Villoria señala que las restricciones financieras, el nivel competencial reducido, las restricciones legales, la escasez de recursos y la dificultad de resolver problemas complejos, son los principales. Mientras que Medina (2006) destaca que la falta de

voluntad política y la falta de aptitudes participativas de los distintos actores, son los riesgos que pueden producir efectos indeseados.

Otros límites tienen que ver con la representatividad de los participantes y los problemas de equidad, así, la ausencia de igualdad de oportunidades de estar presentes, la exclusión natural de las minorías no organizadas o de los más débiles, la captura del sistema por parte de los mejores organizados, la manipulación y el clientelismo partidista, la dificultad de equilibrar demandas contradictorias, la baja participación real de los afectados, etc. Ello daría cuenta de una participación que tiende a situarse en un nivel pre convencional en términos normativos.

Finalmente, existen límites vinculados a la eficacia. Ambos autores concuerdan en que las barreras y obstáculos se pueden convertir en un problema de eficacia en la participación ciudadana. En este sentido, los problemas de la lentitud en la toma de decisiones, los excesivos recursos invertidos para resultados previsibles, la descoordinación en la gestión, la burocratización de los sistemas de participación y su mecanización, los defectos de información, la frustración de los participantes ante la no cobertura de sus expectativas, etc. son algunos de los obstáculos que fomentan la ineficacia.

El problema está en que es preciso que los gobiernos locales tengan la voluntad política necesaria para impulsar cambios pertinentes, pues el éxito de las fórmulas participativas requieren adoptar reformas normativas y administrativas necesarias para instaurar los procedimientos, órganos y técnicas que faciliten la canalización de la participación ciudadana, medidas que en muchos casos no se concretan.

Además, Medina (2006) añade que la generalidad de los políticos de todos los niveles de gobierno tienden a resistirse a aceptar fórmulas intensas de participación y control por parte de la ciudadanía, al temerse la pérdida de la monopolización de poder y de la toma de decisiones. De ahí que muchas veces la participación sea solo a nivel consultivo más que en una verdadera intervención de la comunidad en la toma de decisiones. Si solo se alcanzara un nivel consultivo en términos participativos, el tipo

de participación no respondería a las condiciones deliberativas donde efectivamente se puedan definir los objetivos comunes.

Por otra parte, debido a la obstrucción por parte de los gobiernos locales a incorporar e implementar los mecanismos de participación ciudadana, muchas veces estos se imponen desde “arriba” a través de la legislación, ya sea nacional o regional, reguladora de los gobiernos locales. Esto se traduce en un problema importante, pues los gobiernos locales no se sienten parte de la formación de esos mecanismos participativos, teniendo solo que aplicarlos o ponerlos en marcha, lo que muchas veces puede generar resistencias. Así, la resistencia se puede trasladar a la fase de implementación y ejecución de la legislación correspondiente.

En esta línea, Medina (2006) indica que el marco normativo debe deslindar con precisión las concretas competencias de la Administración local de las ostentadas por otros niveles de gobierno, pues puede ser difícil identificar quién es el que ha adoptado en última instancia la decisión y, en consecuencia, ha de responder a la misma. Además, dependiendo del nivel de competencias que se tenga, la responsabilidad sobre la decisión tomada varía. Así, cuando se impone desde arriba la decisión, los gobiernos locales se limitan solo a ejecutarla.

Otro punto relevante es que no solo los políticos pueden adolecer de falta de voluntad de someterse a los mecanismos de rendición de cuentas basados en el control directo de la comunidad local, sino también los mismos funcionarios públicos. Es frecuente que muestren una actitud negativa al cambio y que se aferren a una mentalidad oficial enraizada en un estilo de trabajo “arriba- abajo” o “top down” de corte burocrático y jerárquico (Medina, 2006: 24).

En cuanto a la falta de aptitudes participativas como otro de los obstáculos relevantes, se reconoce que este problema puede ser tanto de los funcionarios quienes ejecutan la participación, como de la propia comunidad y ciudadanos. En este sentido, Medina (2006:25) agrega que “desde la ciudadanía con frecuencia se detecta falta de habilidades y conocimientos precisos para apurar las posibilidades que ofrecen los

mecanismos de rendición de cuentas, dada la falta de experiencia, de cultura política, de liderazgos, etc.”

Ello da cuenta de que por un lado es necesario asentar bases ciudadanas institucionalizadas que propicien y fomenten actitudes cívicas en los ciudadanos. Lo anterior se vuelve fundamental sobre todo cuando los procesos participativos empiezan a avanzar, se vuelven más complejos y demandan diferentes tipos de conocimientos y capacidad de gestión.

Una de las principales deficiencias en los estudios realizados acerca de la práctica experimentada en los países en vías de desarrollo, es la falta de aptitudes y habilidades de los funcionarios locales. Así, para que exista una participación auténtica es necesario que los funcionarios cuenten no solo con sus habilidades profesionales, sino que además dominen otras, especialmente las de comunicación.

Este punto podría convertirse en un punto clave a la hora de evaluar políticas o programas con corte participativo donde los profesionales son quienes propician y conducen dicha participación.

Además, están los problemas referidos al escaso grado de participación por parte de los ciudadanos, que podría derivar en distintas razones: El escaso nivel de organización ciudadana; el problema de representatividad de los actores intervinientes en los procesos participativos; las limitaciones derivadas de las relaciones de poder; las deficiencias de carácter financiero; el inadecuado flujo de información hacia los ciudadanos; la falta de transparencia como obstáculo a la participación; los factores que condicionan la sostenibilidad de las prácticas participativas y la ineficacia o inexistencia de un sistema de sanciones frente al incumplimiento de los gobiernos locales (Medina, 2006: 27).

Ante esto, Villoria (2004:65) propone algunas estrategias para palear estos efectos indeseados de la participación. Primero, los instrumentos utilizados deben ser coherentes con el problema que se quiere tratar o solucionar. Segundo, la participación debe iniciarse cuanto antes en el proceso decisorio, no puede convertirse en un matiz de un proceso tecnocrático. Tercero, los políticos deben estar presentes



como oyentes en los procesos y deben asegurar unos medios financieros mínimos para que las decisiones tengan cobertura. Cuarto, la información debe fluir abiertamente. Quinto, hay que buscar la coordinación intersectorial de los procesos participativos y de sus consecuencias organizativas y presupuestarias.

Según Villoria (2004) la nota más extendida entre los ciudadanos en los últimos años es su apatía hacia los asuntos públicos. Algunos lo razonan por la sensación del ciudadano de falta de capacidad para influir en política y porque éste considera las tradicionales fórmulas de participación poco atractivas.

Por otro lado, la mayoría de los ciudadanos piensan en política en la medida que afecta a sus intereses particulares. Existe una necesidad de acercamiento a las instituciones públicas pero como respuesta a sus demandas individuales, no como búsqueda de una ciudad mejor que satisfaga al conjunto de la comunidad, al interés general.

Por tanto, si se abren mecanismos de participación y este solo ocurre desde su interés particular, diríamos de un nivel pre convencional donde habría un déficit de civilidad y ciudadanización que junto con defender su legítimo interés particular, no lo desacopla de intereses generales. En este punto existiría una tensión entre los intereses particulares desacoplados de un interés más amplio que es el que toda política quiere impulsar, un bien particular pero dentro de una forma ciudadanizante. Así, desde el lado del ciudadano también hay ciertas demandas de un tipo de participación que apunten hacia al interés general y que se haga parte de procesos deliberativos, lo que correspondería a una participación de tipo post convencional.

La idea de participación del ciudadano iría desde la reivindicación de ser tenido en cuenta hasta el firme deseo de ser parte del proceso decisorio, trascendiendo sus intereses particulares.

La receptividad que piden los ciudadanos de los gobiernos locales es doble. Por un lado, ser escuchados e incluso intervenir y, por otro, la eficacia en los resultados de las acciones públicas.

Complementando lo señalado por Medina y Villoria, Arenilla (2004:83-84) señala que los problemas que puede traer la participación del ciudadano en las políticas públicas, puede responder en tres tipos de órdenes correspondientes a la equidad, eficacia y capacidad local.

Desde la noción de equidad, el autor señala que podría existir un “monopolio de la deliberación” en cuanto algunos ciudadanos mejor organizados en grupos o asociaciones puedan captar el interés público en detrimento de ciudadanos desvinculados, así como también pueda existir una exclusión sistemática de grupos minoritarios o que se seleccionen elites que no representan al conjunto de los afectados.

Desde el punto de vista de la eficacia, Arenilla advierte que la lentitud en los procesos participativos para proporcionar resultados es un problema recurrente al no darse cuenta que las iniciativas de participación muchas veces entregan resultados al mediano o largo plazo. En este sentido, cuando se implantan iniciativas que limitan el tiempo de decisión y recursos humanos se puede perder representatividad, información y puntos de vista. Por último, Arenilla señala que muchos de los procesos que se implementan no garantizan ni la eficacia ni la eficiencia de la decisión.

En cuanto a la capacidad local, podrían existir limitaciones financieras para afrontar determinadas acciones, así como también limitaciones legales y competenciales de las administraciones públicas que muchas veces tienen que ver con la falta de conocimientos y recursos para tratar la heterogeneidad de los problemas planteados. Por último, Arenilla (2004) menciona la falta de autonomía de las administraciones públicas, puesto que no todas las decisiones que se toman dependen únicamente de los municipios o los ciudadanos sino que se ven dirigidas por grupos de interés de mayor ámbito y por otras Administraciones.

Por otra parte, López (2004) añade que los principales riesgos que pueden existir a la hora de una inadecuada puesta en marcha de estos procesos participativos, tienen que ver con la posibilidad de generar una falta de credibilidad en los procesos ante la no visualización de los resultados obtenidos en los mismos. En este sentido, puede existir

el riesgo de que los procesos se utilicen como un espacio, más para la reivindicación que para la propuesta. Ello iría en desmedro de la anhelada legitimidad en los procesos.

Así también, se vuelve necesario avanzar en la superación de la dialéctica entre la participación directa de cualquier persona y la participación de las asociaciones y colectivos, que reivindican un peso mayor en los procesos, buscando fórmulas de interrelación y complementación entre las organizaciones sociales (modelo representativo) y la participación directa.

Estas consideraciones se deben tener en cuenta a la hora de elaborar, diseñar y evaluar procesos participativos con los ciudadanos, intentado disminuir efectos indeseados que se pudiesen producir en el transcurso del proceso.

Con todo lo anteriormente expuesto y a modo de recapitulación, en este trabajo se entenderá la participación ciudadana considerando los siguientes elementos:

- Participación ciudadana significa *ser parte para tomar parte* activa y voluntaria en los procesos que conforman la esfera pública, en función de intereses sociales de carácter particular, e intervenir en las políticas y programas sociales en sus diferentes fases, lo que dependerá a su vez, de los mecanismos formales e institucionales que se faciliten una participación acorde con los principios normativos que propone un enfoque de gobernanza democrática. Donde los ciudadanos con los demás actores de la sociedad puedan definir en forma deliberada los objetivos comunes.
- Participación ciudadana desde la noción de una ciudadanía deliberativa. Para ello se requiere de espacios donde efectivamente los ciudadanos interactúen a través del diálogo y de la capacidad de cada uno de influir en las posiciones del otro, donde descubran sus identidades y decidan mediante la deliberación colectiva acerca de los temas de interés común. Todo ello supone que no solo se busque alcanzar los intereses particulares de los ciudadanos, sino que trasciendan hacia el interés general. Por tanto, diremos que una ciudadanía

deliberativa no solo requiere de mecanismos formales de participación, sino también de civilidad y ciudadanización.

- Participación ciudadana no sólo como un instrumento para la profundización de la democracia y la mejora de las políticas públicas, sino que también favorece la cohesión, la generación de capital social, creando vínculos de relaciones interpersonales y facilitando la integración sociales de los más excluidos.

## **2. Principales Tipologías de Participación Ciudadana**

En la literatura revisada hasta ahora, se han podido encontrar diferentes tipologías construidas a partir del concepto de participación ciudadana. En este apartado, se presentan algunas de estas tipologías, poniendo énfasis en aquellas que se acercan al objeto de estudio de este trabajo y que tienen que ver con los conceptos anteriormente descritos.

La revisión de estas tipologías de participación desde una diversidad de autores, se pondrán en discusión atendiendo a las fortalezas y debilidades de cada una, para luego construir una matriz que las agrupe y permita distinguir el nivel de normatividad en sus distintas clasificaciones.

A partir de la construcción de esta tipología se podría realizar una observación de segundo orden, que permitiera distinguir con qué tipo de participación se está operando en políticas públicas participativas.

Desde la construcción de la matriz se espera poder observar la política habitacional, específicamente el caso del programa Fondo Solidario de Vivienda desde su dimensión participativa. No obstante, se espera que dicha construcción permita observar otras políticas públicas que incorporen el componente participativo.

Las diferentes tipologías recogidas intentan describir el alcance de la participación ciudadana en lo que respecta la toma de decisiones, considerando los progresivos niveles de participación, esto es, de menor participación a mayor participación, donde los estadios de mayor participación son aquellos en los que los ciudadanos tienen una mayor injerencia en las políticas públicas; y las diferentes fases del programa y/o política. Algunas logran un nivel de profundidad mayor que permite considerarlas como insumo para la construcción del modelo tipo ideal.

La categorización clásica de participación ciudadana en la gestión pública es la propuesta por Arnstein (1969), donde explica los niveles de participación ciudadana como un equivalente a la idea de “poder ciudadano”, destacando como cuestión

fundamental que la participación debe ir de la mano con una redistribución del poder, donde todas las partes se benefician. De no existir esta redistribución del poder, el proceso se convierte en un proceso vacío y frustrante, por lo que no se podría hablar de participación.

Arnstein (1969) construye una tipología de participación, a partir de una escalera donde cada peldaño corresponde al nivel de intensidad participativa en cada caso. Obviamente, la escalera de ocho peldaños es una simplificación que sirve para ilustrar la existencia de grados de participación ciudadana. Sobre esta base de formulación de Arnstein, muchos autores han desarrollado su propia tipología.

En este sentido, los niveles más bajos de la escalera corresponden a lo que denomina como “manipulación” y “tratamiento o terapia” que describen los niveles de “no participación” y que muchos utilizan como sustituto de una verdadera participación.

Los peldaños siguientes, corresponden a los niveles de “información” y “consulta” denominados por Arnstein como “formulismo o fachadas”, donde los ciudadanos pueden escuchar y ser escuchados, pero esto no asegura que sus puntos de vistas puedan ser o no tomados en cuenta.

El peldaño 5 que corresponde a la “conciliación” lo describe como un aplacamiento o un formulismo con un nivel más alto, porque las reglas del juego permiten a los ciudadanos dar consejos, pero no tienen derecho a decidir.

Más arriba en la escalera, se ubican los niveles con mayor poder ciudadano en una creciente influencia en la toma de decisiones. Los ciudadanos pueden entrar en una alianza o “trabajo en conjunto” (6) que les permite negociar y participar en intercambios con quienes manejan el poder. En los peldaños más altos, está la “delegación del poder” (7) y el “control ciudadano” (8), donde los ciudadanos obtienen la mayoría de los asientos de toma de decisiones, o el poder de gestión completo y la participación en un nivel genuino.

En definitiva, la escalera diseñada y desarrollada por Arnstein permite clasificar la intensidad participativa en tres niveles: **Nivel Informativo**; **Nivel Consultivo**; **Nivel Vinculante**. El problema de alcanzar solo el nivel informativo es que los ciudadanos tienen poca posibilidad de interactuar con las contrapartes, tomando un papel más bien pasivo lo que no permite alcanzar la idea de poder ciudadano; por otra parte, en este nivel se podría intensificar la distancia entre los ciudadanos y las entidades públicas o privadas. En el nivel consultivo, la participación se amplía y busca el *feedback* por parte de los ciudadanos o comunidad lo que otorga intensidad a este nivel participativo, sin embargo, los puntos de vista de los ciudadanos no aseguran un carácter vinculante. Por último, en el nivel vinculante las decisiones que tome la comunidad o los ciudadanos podrían ser deliberativas y serían consideradas en todos sus términos.

Existen algunas limitaciones a esta tipología que tienen que ver con la no inclusión de los obstáculos más importantes para alcanzar los niveles de participación genuina, tales como el racismo, el paternalismo y la resistencia a la redistribución del poder. Por otra parte, también se incluyen deficiencias de infraestructura socioeconómica de las comunidades más vulnerables y las dificultades de contar con un representante y ciudadanos responsables y organizados ante la alienación y desconfianza (Arnstein, 1969).

Fernández y Ordoñez (2007) señalan que si bien esta tipología tiene la ventaja de establecer con claridad y pertinencia distintos niveles de participación, encierra un gran reparo relacionado con la consideración de las distintas etapas de la formulación e implementación de las políticas públicas, puesto que es esperable que los tipos de participación que pueden darse de forma transversal a las fases de diagnóstico, decisión e implementación otorguen distintos grados de incidencia sobre las políticas a la ciudadanía. Dado que desde Arnstein la participación es considerada principalmente por su capacidad de incidir en las políticas públicas, se sugiere que se consideren las fases de diagnóstico, decisión e implementación para aquellos tipos de participación que sea pertinente (Fernández y Ordoñez; 2007:31).

Manuel Arenilla (2004:77) en su artículo de discusión sobre *“Participación Ciudadana”* distingue cuatro mecanismos participativos con niveles progresivos en cuanto al alcance sobre la decisión política, estos son:

- **La información:** Es el punto de partida de toda forma de participación. El ciudadano tiene el derecho a recibir información por parte de los responsables municipales. La forma en la que se articule la información y su accesibilidad por parte del ciudadano va a condicionar la capacidad de participación ciudadana.
- **La consulta:** Es el primer grado de la participación. Las autoridades informan sobre los proyectos y recogen las sugerencias de los ciudadanos. La decisión final es de la autoridad que modifica el proyecto en la medida en que lo estime oportuno.
- **La concertación:** En ella, los participantes, pueden negociar aspectos del proyecto inicial. Este poder de negociación ha sido previamente ganado por los ciudadanos, generalmente se trata de asociaciones de vecinos. Sin embargo, si no hay una formalización jurídica, tal poder puede revocarse. A veces puede darse el fenómeno de las adhocracias, en las que se recurre a comisiones consultivas poco representativas pero influyentes, sin llegar a un procedimiento reglado.
- **La codecisión:** supone el mayor grado de implicación de los ciudadanos en la decisión pero su utilización está muy limitada a decisiones o servicios muy concretos.

Arenilla (2004:83) agrega, que no favorecer la participación ciudadana sólo puede aumentar el repliegue del ciudadano, por lo que se hace recomendable la creación de espacios de deliberación. El dar relevancia a la participación ciudadana implicaría que: la ciudadanía deja de ser ocasional; la opinión del ciudadano pasa a ser esencial en la elaboración de la decisión; se creen los espacios de discusión apropiados para el municipio; el discurso dialéctico sea el centro de los proyectos; la democracia



representativa sea siempre la base de la participación, no puede ser sustituida en ningún caso sino enriquecida con las demandas ciudadanas.

La propuesta de Arenilla no relaciona las diferentes fases de la política pública con el nivel de participación posible. En este sentido, la propuesta que realiza no profundiza en la toma de decisiones de los ciudadanos en los programas y políticas públicas según fases y etapas.

Por otra parte, Manuel Canto (2007) utiliza un criterio doble para proponer una categorización de la participación ciudadana en la gestión pública. Por una parte considera los progresivos niveles de participación y por otra, las instancias de diagnóstico, decisión e implementación de políticas públicas (agenda, análisis de alternativas, decisión, implementación y evaluación). De esta forma se plantea que es posible encontrar cada tipo participación en cada una de las fases de las políticas públicas.

La categorización que construye es similar a la propuesta por Arenilla, agregando dos niveles más de participación y realizando el cruce con las etapas de la política pública. Por lo tanto la categorización propuesta se traduce en el nivel de: información; consulta; decisión; delegación; asociación; y control<sup>29</sup>.

Esta categorización no está libre de reparos. Fernández y Ordoñez (2007:25) en su trabajo sobre participación ciudadana en la agenda gubernamental chilena, señalan que si bien el planteamiento de los niveles de participación es coherente y la consideración de las etapas de las políticas públicas es suficiente, es esperable que exista una correlación positiva entre los primeros y las segundas (por ejemplo, el nivel de control es esperable casi exclusivamente en la fase de evaluación, el de delegación

---

<sup>29</sup> a. Información: Es el primer nivel de la participación y se refiere al otorgamiento de conocimiento sobre los elementos fundamentales de la política pública en cuestión, sin el cual no hay forma de participación posible.

b. Consulta: En este segundo nivel se añade a la información la consulta a la ciudadanía sobre aspectos específicos de la política pública.

c. Decisión: La consulta pasa a ser decisión cuando la opinión emitida deja de ser una 'mera opinión' y se transforma en algo obligatorio para quien hace la consulta.

d. Delegación: Se produce cuando el gobierno otorga la implementación de un programa o proyecto a una organización social determinada.

e. Asociación: A las organizaciones se les otorga, además de la implementación, iniciativa sobre proyectos o programas, de manera tal que colabora con el gobierno trabajando cada uno en un ámbito de ocupación específico.

f. Control: En esta última etapa la ciudadanía evalúa y somete a escrutinio la acción del gobierno.

en la de implementación y la decisión en la de decisión), perdiendo relevancia el considerar la participación a partir de estas dos dimensiones. La aplicación de esta categorización –señalan Fernández y Ordoñez (2007)- podría dejar vacíos al formarse por el cruce de las dimensiones positivamente asociadas entre sí.

MIDEPLAN (2001; 11-12) (SEGEOB, 2005), desde una postura gubernamental, ha desarrollado una clasificación en la cual se presentan siete niveles de participación, en una escala ascendente conforme aumenta el grado de injerencia de la ciudadanía en la política pública, partiendo de la mera difusión de información, que representa una condición inicial de la participación, hasta la co implicación o co-dirección, en la cual ciudadanía asociada y el poder institucional trabajan conjuntamente en una concertación de voluntades constante en todo el desarrollo de los proyectos.

Importante destacar, que esta tipología al ser gubernamental, marcaría la pauta de observación e implementación en el desarrollo de mecanismos de participación en el país.

- El nivel de Información es el más básico, pues corresponde a aquel donde los ciudadanos conocen o se informan sobre sus deberes y derechos.
- A consulta no vinculante corresponde a una forma de participación que no condiciona necesariamente las decisiones que se adopten.
- La consulta vinculante es una forma más avanzada de participación, pues toma en cuenta la opinión o parecer de los ciudadanos en la construcción de las decisiones. Esto requiere de ciudadanos informados.
- La co-gestión o co-ejecución se refiere a la implementación conjunta de las acciones, sin que necesariamente haya existido un proceso de decisión participativa.
- El control ciudadano es una forma avanzada de participación ciudadana que alude a la posibilidad de fiscalizar la gestión pública. Supone ciudadanos competentes e informados.
- La co-implicación o co-dirección corresponde a aquella que idealmente incorpora a todas las anteriores, y que se traduce en la concertación de voluntades, formación de alianzas y participación en las decisiones en conjunto

con las instituciones. Implica la generación de confianzas mutuas entre la ciudadanía y el Estado.

Fernández y Ordoñez (2007) critican esta clasificación pues consideran que el problema radica en que se asimila irreflexivamente el nivel de participación con la fase de la política pública. Si en el esquema de del Canto las fases de la política eran analíticamente desgajadas de un determinado modo de participación, aquí se encuentra que se asume irreflexivamente dicha correlación, sin contar, por ejemplo, que una participación deliberativa en la formulación de la política desarrolla un potencial cívico, superior que aquel implicado en una ejecución que, por lo demás, es usualmente “delegada” por las autoridades.

La dificultad de esta tipología podría darse en la medida en que la participación no se correlaciona con los grados de implicación ciudadana en la gestión de programas y políticas. La única categoría que no tiene este problema es la superior, “co- implicación o co-dirección”, que sin embargo, parece ser un tipo ideal antes que una categoría descriptiva bajo la cual quepa subsumir ciertos modos de participación.

Caballero y Sanz (2000: 16) realizan otra distinción que responde a la gran variedad existente de herramientas, procesos y vinculación de participación ciudadana, realizando una diferenciación que atiende a su alcance y al grado de vinculación que sus decisiones impliquen. Así, diferencian tres grandes modelos que englobarían las distintas herramientas: participación ciudadana nominal, participación ciudadana relacional y participación ciudadana real.

Por **participación ciudadana nominal** se entiende a aquellas herramientas, procesos por los cuales se recaba las demandas ciudadanas sin que esto implique la conformación de un proceso comunitario inclusivo donde los ciudadanos se apropien del espacio público y las decisiones en las políticas públicas. Quienes encabezan las instituciones o los proyectos son quienes tienen el poder de decisión.

Como se observa la relación entre actores e institución es unidireccional, no existen niveles de integración e interacción entre los mismos, la presencia de la comunidad se queda en el plano consultivo y, no participa de las fases del ciclo presupuestario.

La **participación ciudadana relacional** pertenece a las tendencias actuales del *new public management*, el cual es visto como una herramienta para la optimización de los recursos públicos a través de mecanismos como la coparticipación o el "*partnership*" entre las Instituciones y las asociaciones ciudadanas. Los autores sostienen que esta manera de entender la participación se proliferó a raíz de las experiencias implementadas por el Banco Mundial y organizaciones multilaterales donde impera la perspectiva economicista y en la cual la toma de decisiones y el diseño inicial de las políticas públicas residiría en los técnicos de las instituciones y políticos (Caballero y Sanz, 2000:17).

La **participación ciudadana real** descrita por los autores Caballero y Sanz (2000) hace referencia a espacios inclusivos donde los ciudadanos no solo forman parte del proceso de las acciones públicas, sino que también tienen el poder de decisión y ejercen control sobre la ejecución de los proyectos. Estos espacios dan una entrada real a la ciudadanía al escuchar sus preferencias y permitirles ser parte de la ejecución de planes y proyectos.

En la práctica –agrega Caballero y Sanz– los técnicos y los políticos son quienes implementan una u otra técnica de participación con sus respectivas implicaciones políticas. En ningún caso, la elección de una u otra herramienta se libra de la voluntad de los políticos y técnicos en establecer vías para ejercer su función de representantes públicos.

Los autores hacen una comparación entre los niveles de participación y las formas de democracia representativa y participativa. Así, el nivel de participación nominal sería una forma de democracia representativa en la que el ciudadano expresaría sus demandas y deseos; a su vez el modelo de participación ciudadana relacional, como se ha descrito, permitiría a las asociaciones ciudadanas gestionar un programa público; por último, la participación real iría más relacionada a la democracia participativa, pues “serían los ciudadanos quienes tuviesen la potestad plena de sus derechos en todo momento, no delegándolos para la toma de decisiones, sino compartiéndolos en condiciones de igualdad formal con los representantes y, pudiendo posteriormente

establecer mecanismos de producción compartidos, externalizados o puramente públicos” (Caballero y Sanz, 2000:20).

La categorización de participación ciudadana propuesta por Caballero y Sanz (2000), integra dos dimensiones interesantes de destacar. Por un lado, el nivel o grado de participación desde una mirada amplia, y por otro, una diferenciación que atiende a su alcance y al grado de vinculación que sus decisiones impliquen según el tipo de herramientas que se utilicen.

Por otro lado, Serrano (1998; 46 y ss.) formula una matriz analítica que se compone por dos ejes cruzados, el horizontal muestra los extremos posibles en los niveles de participación en la toma de decisiones (Utiliza la oferta – Participa en la toma de decisiones), mientras que el vertical (Satisface necesidades básicas – acumula capital social) señala la finalidad asociada a la participación. A partir de esta matriz, se ubican los diferentes tipos de participación para cada uno de los casos. Estos son:

- Instrumental: Utiliza la oferta y satisface necesidades básicas.
- Gestionaria: Participa en la toma de decisiones y satisface necesidades básicas.
- Consultiva: Utiliza la oferta y acumula capital social.
- Habilitación Social y empoderamiento: Participa en la toma de decisiones y acumula capital social.

Ante esta clasificación de Serrano (1998), Fernández y Ordoñez (2007) realizan una crítica relevante, al observar un problema mayor en dicha matriz. En primer lugar, problematizan que el extremo inferior del eje vertical como gestión o satisfacción de necesidades, puedan ser extremo opuesto de “acumulación de capital social”. Es decir, no se ve por qué “la participación directa de la población beneficiaria en la gestión de los programas y proyectos sociales” deba contraponerse o ser el extremo opuesto de una dimensión al “fortalecimiento de redes sociales y de la capacidad de interacción con el Estado” (Serrano, 1998). Para Fernández y Ordoñez (2007:28) si se parte de un enfoque de ciudadanía, ambos aspectos deben ir juntos. La participación en la gestión y la satisfacción de necesidades mediante participación tienden a generar, por sí mismas, la constitución de redes sociales, a la vez que estas últimas fortalecen la capacidad de gestión y así, la capacidad de satisfacer necesidades. Es decir, la relación

debe entenderse como recíproca. En este sentido, verlas como aspectos o dimensiones opuestas distorsionaría las bases mismas sobre las cuales debe fundarse todo análisis de ciudadanía.

Además, las modalidades de participación que resultan de la conjunción de ambos ejes, no se deducen con necesidad alguna de dicha intersección. La reformulación parcial que realiza Participa (2001; 35) no soluciona en modo alguno, en términos analíticos al menos, estas deficiencias. Es más: las acrecienta, al sustituir “habilitación, capital social y empoderamiento” por “participación decisoria”, dado que con ello se repite exactamente uno de los extremos del eje horizontal, de modo tal que dicha modalidad de participación desatiende totalmente el eje vertical del cual debería derivarse.

Por otra parte, Vicente Espinoza (2004: 156) a partir de una evaluación realizada sobre las iniciativas de participación propuestas por ministerios en respuesta al instructivo presidencial de Chile en el año 2001, reconoce que la mayoría de las medidas consideradas como participativas, constituyen a lo sumo una creación de condiciones para propiciar la participación. En este sentido, mejorar la gestión interna entre municipios y gobiernos regionales, realizar campañas destinadas a promover o impulsar iniciativas y establecer compromisos generales, podrían ser iniciativas que constituyan una condición, incluso necesaria de la participación, pero que se encuentran bastante lejos de ser parte de ella. Solo con la consideración de la Difusión de Información y de la incorporación de mecanismos de consulta, Espinoza declara que se puede comenzar a pensar en participación, aunque en su forma más básica.

En este orden de ideas, el estado más alto de participación ciudadana se podría encontrar en el apoyo y los acuerdos con organizaciones, por la Incidencia por parte de los usuarios en la formulación, diseño e implementación de las políticas. Con esta formulación, Espinoza elabora una escala similar a la propuesta por Arnstein (1969), pero con la ventaja analítica –según Fernández y Ordoñez (2007)- de adaptarse al tipo de políticas públicas y participativas que existen en Chile.

A partir de algunas de las tipologías expuestas, sus deficiencias y méritos, Fernández y Ordoñez (2007) proponen una tipología de participación ciudadana que responde a los objetivos de su trabajo, esto es, analizar el conjunto de los modos de participación ciudadana que se implementan en los programas de gobierno en Chile y que supere las debilidades y deficiencias de los modelos antes planteados. Considerando dicho objetivo, esta tipología se vuelve pertinente para el desarrollo y construcción de la tipología de participación según normatividad que aquí se propone.

La propuesta de Fernández y Ordoñez (2007) incorpora los niveles de participación con las fases de la política pública. La lógica que orienta el siguiente esquema permite incorporar cada modo particular de participación o no participación en un determinado nivel de profundidad de la práctica participativa determinada por las columnas. Los distintos modos de participación los engloban bajo los conceptos de no participación encubierta, participación instrumental y participación empoderadora (Fernández y Ordoñez, 2007:32).

El nivel participativo no se predetermina por la fase del desarrollo del programa en la cual la participación tenga lugar. Los autores señalan que cada modo de participación tiene un potencial participativo cuya profundidad se muestra con independencia de la fase particular en la que se desarrolle. Cada tipo de participación se asocia a una fase posterior del programa a medida que se descende en el esquema propuesto (Fernández y Ordoñez, 2007:33).

Tabla N°2: Tipología de Participación Ciudadana según Fernández y Ordoñez

NO PARTICIPACIÓN		TIPO DE PARTICIPACIÓN		FASE ASOCIADA
		PARTICIPACIÓN INSTRUMENTAL	PARTICIPACIÓN EMPODERADORA	
Uso de TI	Campañas	Difusión de Información		Información
		Consulta no vinculante	Participación deliberativa	Diagnóstico y decisión
Gestión interna, mejora de atención al usuario		Ejecución delegada	Co- ejecución / seguimiento	Implementación
		Evaluación pasiva: consulta, quejas y reclamos	Reformulación deliberativa (Control social)	Evaluación y reformulación

Fuente: Fernández y Ordoñez, 2007.

La tipología de participación ciudadana desarrollada por estos autores, se define a partir de los tres niveles siguientes (2007:34-35):

- No participación encubierta: como el conjunto de prácticas implementadas institucionalmente y presentadas como mecanismos de participación con el fin, explícito o implícito, de inhibir una participación genuina donde los diferentes actores tengan incidencia<sup>30</sup>.
- Participación instrumental: como una forma de participación funcional a la gobernabilidad; incluye los modos de participación que, en general, se consideran como requisito para la eficiencia de los programas sociales definidos institucionalmente. Dentro de este tipo de participación, se incluye la difusión de información; la consulta no vinculante; la ejecución delegada; y la evaluación pasiva<sup>31</sup>.
- Participación empoderadora: este nivel de participación reconoce a los actores sociales su capacidad de agencia para la constitución de espacios – idealmente deliberativos- mediante los cuales la comunidad organizada y el poder institucional trabajan conjuntamente y deciden colectivamente las

---

<sup>30</sup> En este nivel, los autores incluyen el uso de tecnología de Información; Campañas; Gestión interna y atención al usuario. La primera, la entienden como difusión parcial de información mediante tecnologías que se presuponen participativas e igualitarias. Aquí se incluye la publicación de información en internet y otros mecanismos a los cuales, en la práctica, se tiene acceso diferenciado y no garantizan una apropiación igualitaria de ésta. Por campañas entienden aquellas prácticas que se presentan como informativas, pero en realidad son propagandísticas, sin lograr una apropiación real. Por gestión interna y atención al usuario se comprenderá el conjunto de disposiciones tendientes a mejorar la relación con el público mediante reformas netamente internas.

<sup>31</sup> Este nivel de participación incluye, la difusión de la información; la consulta no vinculante; la ejecución delegada; y la evaluación pasiva. Por difusión de la información la entienden como un mecanismo básico, casi pre-participativo, por el cual los ciudadanos adquieren conocimientos de sus derechos, beneficios, o cuentas públicas, según sea el caso. se refieren a ella como una práctica pre-participativa, puesto que fluye la información unidireccionalmente. Sin embargo, la incluyen como dimensión inicial porque ella es la base para el desarrollo de una acción ciudadana efectiva, sea por apropiación o reacción entre las disposiciones institucionales. La consulta no vinculante se caracteriza como un proceso participativo que tiene por fin obtener información por parte del gobierno, que no otorga a la ciudadanía derecho alguno a intervenir directamente en las decisiones que se adopten. La ejecución delegada se concreta en aquellas modalidades en las cuales la ciudadanía es implicada en la ejecución del proyecto sin que, a su vez, cuente con la capacidad de incidir en las orientaciones del mismo. Por último, la evaluación pasiva, consulta, quejas y reclamos, refiere a la capacidad de respuesta, por parte de la ciudadanía, a la ejecución del programa, caracterizada por seguir canales ya preestablecidos y cuya influencia en la reformulación del mismo resulta, al menos, dudosa.



orientaciones de los programas. Aquí tiene lugar una participación auténtica, en la cual se le reconoce en la práctica a la ciudadanía su rol fundante respecto de toda política, como legitimadora de la misma. La ciudadanía activa adquiere poder mediante una capacidad de diálogo que le permite volverse agente en la solución de problemas o satisfacción de demandas que no tienen necesariamente un carácter material o de subsistencia. En este nivel encontramos prácticas que las definen como:

1. Participación deliberativa: incluye la consulta vinculante, aunque puede trascender en la inclusión de una participación discursiva de la ciudadanía en la toma de decisiones de la política pública, integrando su capacidad de agencia que permite desarrollar acuerdos.
2. Co ejecución y seguimiento: corresponde a la implementación mancomunada entre actores sociales y poder institucional de los programas sociales, de modo democrático y reflexivo, donde la ciudadanía puede participar de la ejecución de proyectos y supervisar que la ejecución de éstos se realicen de acuerdo a los acuerdos previamente estipulados.
3. Reformulación deliberativa (control social): como aquella instancia en las autoridades rinden cuenta a la ciudadanía respecto de los compromisos establecidos, y la ciudadanía evalúa deliberativamente su actuar y toma de decisiones correspondientes (aprobar, vetar o reformular los planteamientos), teniendo incidencia tanto en el futuro de las autoridades como en las siguientes fases del programa social.

La tipología planteada por los autores tampoco está libre de reparos. Las medidas que señalan en el nivel de no participación encubierta no tendrían por qué inhibir la participación, sino más bien podrían constituirse como precondiciones necesarias para que esta ocurra. En este sentido, este primer nivel podría denominarse como “precondiciones para instaurar procesos participativos” (Espinoza, 2004).

Si lo consideramos como una precondición participativa, el identificar el primer nivel de esta tipología como no participación encubierta no parece lo más indicado. Un tanto excesivo nombrarlo como no participación el uso de tecnologías de información

para informar a los ciudadanos, las campañas y las disposiciones de gestión interna. Estos mecanismos serían el requisito inicial para que exista transparencia y acceso a la información pública, sobre todo en lo que se refiere al uso de Tecnologías de la Información. Obviamente estas disposiciones contemplan un nivel básico o de pre requisito para que existan otras medidas participativas con mayor implicación de los ciudadanos, pero eso no significa que este tipo de medidas correspondan a un nivel de “no participación encubierta”. En todo caso, puede que esta tipología responda exclusivamente a la finalidad del trabajo que desarrollaron los autores, lo que no permitiría extrapolar esta tipología para otros estudios con sesgo participativo.

Por otro lado, estos mecanismos no tendrían por qué inhibir la posibilidad de una participación genuina. La idea de “encubierta” denota desconfianza e intencionalidad negativa, siendo que los mecanismos que se exponen no tendrían por qué responder a dicha intencionalidad, sino más bien a precondiciones para que la participación se pueda desarrollar.

En cuanto a la participación empoderadora, De la Maza (2009) señala que sería deseable describir qué tipo de poder es el que se le otorga a la ciudadanía y el para qué de tal entrega. En este sentido, el poder se podría clasificar en diferentes categorías: poder de denuncia, de certificación, de asignación, de deliberación y de escrutinio (Cunill, 1997).

Gonzalo De la Maza (2009) a partir de diferentes experiencias sistematizadas por diversos autores, define o categoriza la participación ciudadana en 4 formas relevantes que se describen a continuación. Esta categorización aporta otra mirada en esta materia.

En primer lugar, distingue **la participación según la institucionalidad y la capacidad para incidir**, donde la relevancia de las vías institucionales tiene relación con su capacidad de canalizar efectivamente las demandas existentes en la sociedad, reduciendo los costos de transacción implicados y con una expectativa razonable de obtener resultados positivos. Ante esto, De la Maza (2009:17) -a partir de lo planteado por el BID (2006)-, sostiene que en el contexto latinoamericano han predominado

relaciones de cooptación e incorporación subordinada (populismo, clientelismo, caudillismo) o confrontación, buscando impactar las políticas fuera de la institucionalidad. Esto último diría de políticas pre convencionales en su ámbito participativo.

También es interesante destacar en este punto, que la institucionalización de mecanismos de participación en la gestión pública no siempre se corresponden con el grado de incidencia en las políticas, incluso muchas veces mecanismos no institucionalizados inciden en mayor grado en las políticas. Por lo tanto, el desafío no estaría solo en institucionalizar, sino también en dotar a este nuevo tipo de instituciones, de atribuciones y consecuencias prácticas que las legitimen ante la población.

En segundo lugar, De la Maza categoriza la **Participación desde el punto de vista de quiénes, cómo y para qué se involucran**. En esta categoría el autor distingue y clasifica los tipos de participación en asociativos (organizaciones, asociaciones) y personales (a modo individual), donde la primera puede ser sectorial o territorial, y la segunda, en intensiva (que requiere de mayor cantidad de tiempo y recursos) y extensiva (que alcanza a muchas personas).

En tercer lugar, el autor distingue la **Participación según su impacto en la ciudadanía**, donde hace mención a la tipología anteriormente descrita y construida por Fernández y Ordoñez (2007), la cual vincula el nivel de participación que alcanza con las diferentes fases de la política, dando énfasis en la participación empoderadora como tipo de participación que logra impactar a la ciudadanía.

Por último, De la Maza clasifica la participación desde las **ventajas y desventajas de los instrumentos de participación**. A partir de diferentes criterios establecidos tales como, representatividad; grado de información y deliberación; capacidad educativa; extensión; costo/dificultad organizativa e impacto en políticas, definen lo aconsejable o deficitario en cuanto a la clasificación de instrumentos de participación (Font, 2004 en: De la Maza, 2009).

Esta categorización desarrollada por De la Maza recoge las diferentes dimensiones y formas de clasificar la participación ciudadana en las políticas públicas, lo que permitiría diseñar mecanismos y formas de participación acordes a los objetivos de tal implementación considerando estos elementos antes descritos.

Dando un paso más allá, la participación en red mencionada tímidamente por Espinoza (2004) podría ser una alternativa para analizar iniciativas participativas en las políticas públicas. Esta noción se plantearía desde el paso del conflicto a la cooperación entre las partes, donde el punto clave sería la interacción coordinada y cooperativa entre diferentes actores participan de la red.

Para ello, lo pertinente sería conocer en primer lugar, la red asociativa que existe en torno al programa o política y conocer las interacciones entre los diferentes actores (interfaz). Por otra parte, se debería concebir la deliberación no solo desde los beneficiarios o participantes de la política por sí solos, sino que desde la coordinación entre los diferentes actores intervinientes. Con estas premisas en vista, se podría sustentar un nivel de participación mayor.

Otra tipología interesante de revisar sobre participación ciudadana es la propuesta por Michel Callon (1999), quien incorpora la dimensión del “lego” como categoría fundamental en una participación real o del mayor nivel. Es decir, para el autor no solo es relevante el carácter vinculante como un ejercicio participativo, sino también el tipo de rol que se le da al no-experto en las decisiones.

El modelo que sostiene Callon se concretaría en tres niveles:

- Modelo de Alfabetización: donde los ciudadanos son vistos como “poco capacitados” o sin conocimientos suficientes para tomar una decisión o poder debatir. Algunos de los argumentos para instalar este modelo se sustentan en expresiones como “demasiado ideológicas”, “incompletas”, “prejuiciosas” o “poco temáticas” (Tironi, 2012). En otras palabras, Tironi sostiene que “los ciudadanos no estarían capacitados para acceder a la verdad del fenómeno en cuestión; solo serían los técnicos y expertos lo que podrían hablar con propiedad; la comunidad tendría vedada su acceso”. De ahí que Callon lo

nombre como Alfabetización, donde los expertos son quienes crean los canales para alfabetizar a las comunidades, explicándoles su equivocación e interfiriendo en su buen juicio.

- Modelo de Participación: En este modelo la comunidad no es solo informada, sino que además consultada sobre su opinión, por lo que puede complementar y mejorar las decisiones que les presenta la autoridad y los expertos. Sin embargo, los marcos que definen y limitan las decisiones siguen siendo puestas por los expertos, argumentando que la comunidad no tiene acceso a la verdad sobre los fenómenos en cuestión. Por lo tanto, el experto sería quien “hace” participar al lego.
- Modelo de Co-producción: donde la ciudadanía no solo da su opinión, sino que se involucra en el proceso de producción de la decisión que se tomará, co diseñando en conjunto con los técnicos. En este modelo, las aportaciones y saberes de los ciudadanos son valoradas como equivalentes a la de los expertos, por lo que el problema a solucionar se define entre los expertos y la ciudadanía (Tironi, 2012).

Este modelo desarrollado por Callon aporta elementos que los demás autores no han planteado, o no de esta forma, puesto que sitúa la dimensión sobre el conocimiento del ciudadano (lego) como un interlocutor válido y posible.

Con lo anterior, Tironi (2012) señala que en un futuro incierto, las decisiones no tienen consecuencia predecible, por lo que el saber local se va posicionando cada vez más como un contrapeso a un conocimiento experto que no podría garantizar resultados.

Por lo tanto, la categorización que realiza Callon (1999) sobre qué tipo de rol se le otorga al no-experto en las decisiones expertas da un paso más allá en la idea de acción comunicativa y dialógica que plantea Habermas, donde todos los ciudadanos son interlocutores válidos y no existe una distinción entre lo fáctico del experto y el lego. Sería un nivel post convencional el modelo de co producción construido por Callon al considerar el lego y el experto como saberes valorados por igual.

## 2.1 Tipologías de participación observadas desde su referencial normativo

A partir de las tipologías de participación revisadas hasta ahora y la construcción de la escala de normatividad para políticas públicas desde el tipo de justicia y acción por Miranda y Mascareño (2010), se propone agregar la participación como otro elemento de las políticas que se observa desde su referencial normativo.

A propósito del enfoque de gobernanza democrática que sustenta este trabajo y con todo lo revisado hasta ahora, surgen distintas interrogantes sobre las tipologías diseñadas y los conceptos que suponen la noción de participación ciudadana en las políticas públicas.

En primer lugar, ninguna tipología anteriormente descrita se pregunta por las precondiciones normativas de los mismos ciudadanos y las instituciones. En este sentido, solo ciudadanos que operen con lógicas normativas post convencionales y en procedimientos en red, podría dar con los rendimientos que la gobernanza espera. Por lo tanto, habría de preguntarse por los mecanismos formales de las instituciones, prestando atención en la convencionalidad en que se mueve el mapa de actores.

Recordemos que la expresión misma “políticas públicas” termina explicándose en términos de “institucionalización de la acción colectiva” (Ruano, 2010), dando cuenta de interdependencias complejas entre actores. Sin embargo, en estas interdependencias no se considera el nivel de normatividad con que operan los diferentes actores, lo que puede producir interferencias en los procesos y resultados de políticas públicas.

Se podría inferir a su vez que el enfoque de gobernanza, que se distingue por ser el producto de la interacción multiactorial (Ruano, 2010), da por supuesta la correlación entre la existencia de la lógica de coordinación entre múltiples actores y la mejora en la gestión de gobiernos locales y en las mismas políticas públicas. Sin embargo, tendríamos que preguntarnos si es posible que con el solo hecho de instaurar mecanismos que favorezcan la deliberación y el empoderamiento, estos resultados positivos o favorables se puedan obtener.

Por ende, el problema estaría en la construcción de tipologías que no consideran el tipo de normatividad con que operan los distintos actores, considerando solo los mecanismos formales e institucionales como mecanismos que *per se* debieran generar deliberación y trabajo en red, poniendo toda la carga en el “sistema” y sin abrir la mirada hacia los demás elementos (como los diferentes actores) que conforman un proceso participativo. Justamente en este vacío es donde se podrían producir interferencias debido a la disonancia existente en los niveles de normatividad entre los diferentes actores y los mecanismos formales establecidos.

En este contexto, podríamos preguntarnos ¿qué tipo de acciones públicas podrían ser aquellas que potencien mayores niveles de post convencionalidad en los actores? Desde una posición republicanista, quizás la respuesta podría ir encaminada hacia proyectos educativos que fomenten y refuercen una educación cívica en los ciudadanos e instituciones, donde se promueva una ciudadanía activa entendida como el compromiso cívico y la deliberación colectiva acerca de todos los temas que afectan la comunidad política y que sólo tiene sentido y posibilidad de ser en el espacio en que se construye lo público (Arendt, 1993). Asimismo ocurre con las instituciones formales, donde operan lógicas convencionales en sus procedimientos.

A partir de estas consideraciones se podría explicar la atingencia en aplicar la teoría de la normatividad propuesta por Habermas y revisitada por Miranda y Mascareño (2010) en la noción participativa de las acciones públicas. El cruce teórico entre participación, gobernanza y normatividad, podría iluminar las causas de las interferencias procesuales y normativas que se producen entre lo diseñado y lo que realmente ocurre.

Bajo este enfoque, es observable de manera paradójica cómo se reproducen lógicas jerárquicas en la instauración de mecanismos formales de participación que son establecidos desde “arriba” y no desde los ciudadanos. En este sentido, se estaría replicando la lógica de una “sociedad administrada” que genera condiciones ya dadas y no deja espacios para la creación de instancias desde los mismos ciudadanos.

Esto daría pie a pensar que una teoría de gobernanza democrática debiera ser completada e interrogada con una teoría de la normatividad, que presenta las condiciones pertinentes para desarrollar un proceso consecuente con el enfoque de gobernanza democrática en la gestión y políticas públicas.

Por lo tanto, y tomando en consideración tanto las tipologías antes descritas como las interrogantes que surgen de ellas, es pertinente construir una tipología que considere las precondiciones normativas con que operan los diferentes actores e instituciones; la noción de participación en red; y el enfoque de gobernanza democrática en su base.

## 2.2 La Participación Ciudadana desde el referencial normativo,

El papel que se le otorga al ciudadano en las prácticas participativas: ¿Como observador o como interlocutor válido?

A partir de las tipologías sometidas a revisión, se elaboró una matriz comparativa, donde se comparan las diferentes tipologías según autores e incluye el referencial normativo de alcance, trabajados en la investigación de Miranda y Mascareño (2010): nivel preconvenicional, convencional y postconvenicional. Dicha matriz sitúa la idea de base de este trabajo, sosteniendo que la participación debe ser observada desde las precondiciones normativas en los ciudadanos e instituciones, aspecto que en las tipologías revisadas no se toma en cuenta.

Tal como observamos en el apartado anterior, los resultados de la investigación realizada en el contexto chileno por los autores antes mencionados, nos llevaría a pensar que el referencial normativo de las políticas participativas en contextos de diferenciación le hace falta transitar desde una moralidad convencional -cuando no pre-convencional- a una moral postconvenicional constituida por valores y principios morales universalistas (Miranda, 2009) donde los ciudadanos sean considerados como interlocutores válidos por medio de la deliberación y control social. Una política pública puesta bajo el horizonte de una moral preconvenicional o convencional, presiona hacia una des-diferenciación de los universos normativos, asumiendo ella, de



alguna manera, lo que Jobert (2004) llama la figura de un tutor moral de la sociedad (Miranda, 2009:6).

En este sentido, las tipologías participativas además de ser descriptivas, porque “dicen de algo”, también tienen un componente normativo que habla de un “deber ser” que subyace a la práctica o mecanismo participativo. Ejemplo de ello, es que se de por sentado que la participación ciudadana sea intrínsecamente “buena”, en el sentido que se le da a las “buenas causas” o las “buenas acciones” (Ozlak, 2008:2).

Lo que se intentaría entonces es construir indicadores que permitan observar las políticas con componente participativo desde una óptica que opere en la observancia de los estadios de normatividad en las políticas. Tal estrategia observacional sigue sus propios pasos: “de la teoría (o marco teórico que conforma la investigación) se extraen unos conceptos y proposiciones (Miranda, 2011:4). Concretar este ejercicio, en el caso de este trabajo, permitiría observar no solo una política en particular, sino todas aquellas que incorporan o se denominan como participativas.

De esta forma, en la matriz construida se puede observar la gradiente de normatividad que se pone en juego en cada una de las tipologías, dando cuenta de las perspectivas normativas en que los autores las sustentan.

El cuadro que se muestra a continuación, describe los diferentes estadios normativos según el tipo de justicia, acción y participación. Para construir aquello, se tomó en consideración la reformulación para escala de normatividad de políticas públicas (FONDECYT, 2009), que determinó la intensidad participativa en las diferentes tipologías (cuadro N°2).

**Tabla Nº 3: Tipo de participación según estadios normativos**

Nivel de Moralidad	Idea de justicia	Tipo de acción	Tipo de Participación
Preconvencional 1	La subordinación y obediencia de los diversos actores a lo establecido y mandado por las autoridades centrales de las políticas.	En las políticas públicas ha prevalecido una relación vertical en la que los tomadores de decisiones imponen las políticas a las agencias locales y a los beneficiarios.	Prácticas participativas "encubiertas" instauradas e impuestas por los tomadores de decisiones.
Preconvencional 2	El juego de intereses particulares de los diversos actores involucrado en el proceso de políticas.	En las políticas públicas ha prevalecido una relación orientada por los intereses particulares de los diversos actores involucrados.	La participación está puesta en el juego de intereses recíprocos entre los actores participantes. No se considera el conocimiento del lego, solo el del experto.
Convencional 3	El ajuste a los roles y funciones establecidos para los distintos actores del proceso de políticas.	En las políticas públicas ha prevalecido una relación orientada por el cumplimiento de los roles y funciones establecidas para cada actor.	El tipo de participación que prevalece está orientada al cumplimiento de funciones y roles en cada actor. Se le consulta (respondiendo al rol determinado) e implica al ciudadano, pero su opinión no tiene carácter vinculante.
Convencional 4	Una estricta observancia y sujeción de los actores implicados en las políticas al orden legal vigente.	En las políticas públicas ha prevalecido una relación orientada por el cumplimiento de derechos y deberes establecidos en el orden legal vigente.	El experto hace participar al lego, apegándose de manera estricta a la normativa legal vigente ponderando la decisión del técnico y/o político. Existe concertación o negociación entre las partes según lo establezca el orden legal vigente.
Postconvencional 5	Principios éticos universalistas (por ejemplo, derechos humanos, principios de justicia, etc.).	En las políticas públicas ha prevalecido una relación orientada por la búsqueda cooperativa de consensos entre todos los afectados por las políticas.	Trabajo en conjunto entre las partes con carácter vinculante y bajo un enfoque de derechos. Los conocimientos del experto y lego son igualmente valorados.
Postconvencional 6	Procedimientos de deliberación de los ciudadanos sobre asuntos públicos que les afectan.	No se observa	Deliberación, co construcción y control social por parte de los ciudadanos hacia los asuntos públicos. Incorporación del trabajo en red coordinado entre los distintos actores.

Fuente: Elaboración propia en base a FONDECYT, 2009

Tabla N° 4: Tipologías de Participación según normatividad

Niveles/ intensidad participativa (de menor a mayor)	TIPOLOGÍAS DE PARTICIPACIÓN								
	Arnstein (1969)	Arenilla (2004)	Canto (2007)	Mideplan (2001)	Caballero y Sanz (2000)	Serrano (2001)	Fdez y Ordoñez (2007)	Callon (1999)	Estadios Normativos
	Manipulación				P. Nominal (se recaban las demandas ciudadanas, información y consulta)	Instrumental (Utiliza la oferta y satisface necesidades básicas)	No participación	Alfabetización (solo conocimiento experto)	<b>Pre convencional (Informativo)</b>
	Terapia						P. Instrumental (Dif de información)		
	Información	Información	Información	Información					
	Consulta	Consulta	Consulta	Consulta no vinculante	P. Relacional (entre instituciones y ciudadanos, pero deciden los técnicos y/o políticos)	Consultiva (Utiliza la oferta y acumula capital social)	P. Instrumental (consulta no vinculante, ejecución delegada y ev pasiva)	Participación (el experto hace participar al lego)	<b>Convencional (Consultivo)</b>
	Conciliación	Concertación (pueden negociar entre las partes, pero no asegura)	Decisión (la consulta se transforma en decisión)			Gestionaria (Participa en la toma de decisiones y nec básicas)			
	Trabajo conjunto	Codesición (mayor grado de implicación de los ciudadanos)	Delegación	Consulta vinculante	P. Real (espacios inclusivos, los ciudadanos tienen poder de decisión y control)	Habilitación Social y empoderamiento (Participa en la toma de decisiones y acumula capital social)	P. Empoderadora (P. deliberativa)	Co - Producción (conocimiento experto y lego valorados de igual forma)	<b>Post convencional (Vinculante, deliberativo)</b>
	Delegación poder		Asociación	Co- gestión			P. Empoderadora (Co ejecución y seguimiento)		
	Control ciudadano		Control	Control ciudadano Co- implicación			P. Empoderadora (Control social)		

Fuente: elaboración propia

A partir de la matriz y cuadro según tipologías y normatividad, se pueden clasificar las tipologías según 3 niveles de intensidad participativa que se corresponden a su vez con los diferentes estadios normativos, se formularía así:

Nivel informativo/Preconvencional – Nivel Consultivo/Convencional – Nivel deliberativo vinculante/Postconvencional

1. Nivel Informativo/Preconvencional: En este nivel hemos incluido aquellas prácticas participativas "encubiertas" instauradas e impuestas por los tomadores de decisiones, donde no se entrega la información completa a los ciudadanos ni se podría considerar como participación. Este sería el nivel normativo de más baja intensidad, puesto que los mecanismos instalados no son participativos y donde además opera una lógica de fuerza y dominio desde las autoridades centrales hacia los ciudadanos.

Autores como Arnstein (1969) y Fernández y Ordoñez (2007) hacen mención a este nivel que denominan como *no* participación encubierta, señalando que muchas veces se trata de “manipulación” o “terapia” (Arnstein, 1969) hacia los ciudadanos, siendo considerado la mayoría de las veces como participativos por los técnicos y expertos. Fernández y Ordoñez (2007) sostienen que este tipo de prácticas implementadas (uso de tecnología de información, campañas, gestión interna y atención al usuario) podrían incluso inhibir una participación genuina.

Estos últimos, distinguen en un nivel más alto la participación instrumental que podemos clasificarla en dos estadios normativos diferentes. Por un lado, estaría la difusión de información hacia los ciudadanos, que correspondería a un nivel preconvencional, y por otro, una participación instrumental que avanzaría hacia un nivel convencional en lo normativo, pues incluye mecanismos como la consulta vinculante, la ejecución delegada, entre otros.

En consecuencia, en este nivel preconvencional 2, los ciudadanos son informados sobre sus derechos y tienen poca posibilidad de interactuar con las contrapartes. En este nivel, se puede observar el juego de intereses recíprocos

entre los implicados, donde el ciudadano da información por conveniencia y las autoridades consultan o instalan mecanismos participativos para conseguir o alcanzar sus objetivos particulares. A los ciudadanos y comunidades se les toma en cuenta desde un papel pasivo, sin considerar el conocimiento del lego, solo el del experto. Callon (1999) llamaría este nivel como “alfabetización”, donde no se considera válido el conocimiento ni saberes de la propia comunidad. En este nivel se podría intensificar la distancia entre los ciudadanos y las entidades públicas o privadas.

Por lo tanto, en este estadio normativo según participación, estaríamos considerando al ciudadano como mero observador y no como interlocutor válido (Habermas, 1998), porque solo participa recibiendo información y observando lo que ocurre en la implementación de los programas. Esto se torna diferente, si el nivel informativo es considerado como una precondition para avanzar hacia mayores intensidades participativas, puesto que durante todo proceso participativo se debe contar con una dimensión informativa. Con esta distinción en juego, el nivel preconventional según participación, estaría dado solo si no avanza desde un nivel informativo hacia un nivel de participación genuina y deliberativa.

2. Nivel Consultivo/Convencional: En este nivel, la intensidad participativa es mayor que en el anterior, sin embargo, la participación del ciudadano o comunidad responde al cumplimiento de funciones y roles pre definidas en el aparato público, donde se establecen espacios para participar, pero las decisiones las siguen tomando los expertos. Se le consulta e implica al ciudadano, pero no tiene carácter vinculante y la ejecución es más bien delegada; el experto hace participar al lego, ponderando la decisión del técnico y/o político.

En la tipología propuesta por Caballero y Sanz (2000), sostienen que en este nivel de participación se podría construir una mejor relación entre ciudadanos

e instituciones como primer acercamiento entre ambas esferas. De ahí que denominen participación relacional a este nivel de participación.

Todos los demás autores como Arnstein (1969), Canto (2007), MIDEPLAN (2001), Arenilla (2004), Fernández y Ordoñez (2007), incorporan en sus tipologías el nivel o etapa, según sea el caso, de consulta participativa. Avanzando un poco más en lo que denominamos nivel convencional 2, se incluye la concertación o conciliación entre las partes, lo que a su vez tiene concordancia con la participación relacional descrita por Caballero y Sanz (2000). En este nivel de intensidad participativa, la lógica de funciones responde al orden legal vigente, es decir, los espacios participativos estarían establecidos por ley o por el orden normativo vigente determinando las funciones y tareas respectivas de cada actor implicado.

En este nivel podríamos ubicar la participación como concertación señalada por Arenilla (2004), que sostiene que los ciudadanos e instituciones pueden establecer una negociación, sin embargo, el poder de decisión lo tienen las instituciones. Asimismo, Arnstein (1969) ubica como peldaño N°5 en su escalera de participación, el nivel de conciliación, que lo describe como un formulismo donde los ciudadanos pueden dar consejos pero no tienen derecho a decidir. En el caso de lo propuesto por Canto (2007) en la etapa de decisión, la ubicamos en el estadio convencional, porque si bien se considera la voz de los ciudadanos en la etapa de consulta, no existe deliberación en la toma de decisiones, sino que los decidores las toman considerando o no los puntos de vistas de los ciudadanos.

Por lo tanto, en el nivel consultivo la participación se amplía y busca el *feedback* por parte de los ciudadanos o comunidad lo que otorga intensidad a este nivel participativo, sin embargo, nada asegura que los puntos de vistas expuestos por los ciudadanos sean incorporados en los diseños o aplicaciones.

3. Nivel Deliberativo, Vinculante/Postconvencional: Este nivel correspondería al nivel de más alta intensidad participativa, donde el trabajo en conjunto entre ciudadanos e instituciones tiene carácter vinculante y bajo un enfoque de derechos, lo que correspondería a un estadio postconvencional en participación.

A partir de las tipologías antes señaladas, se pueden reconocer distintas fases dentro de una normatividad postconvencional. Algunos le llaman fase de codecisión (Arenilla, 2004), trabajo en conjunto (Arnstein, 1969), delegación, consulta vinculante (MIDEPLAN, 2001), coestión y coproducción (Callon, 1999). Otros apuntan a una participación interactiva o empoderadora (Fernández y Ordoñez, 2007) que a su vez incorpora los elementos recién nombrados.

Un estadio de normatividad postconvencional en participación pondría los conocimientos del experto y del lego en el mismo nivel de valoración.

En este sentido, la categorización que realiza Callon (1999) sobre qué tipo de rol se le da al no-experto en las decisiones expertas da un paso más allá en la idea de acción comunicativa y dialógica que plantea Habermas, donde todos los ciudadanos son interlocutores válidos y no existe una distinción entre lo fáctico del experto y el lego. Así, sería un nivel postconvencional el modelo de co producción construido por Callon (1999) al considerar el lego y el experto como saberes valorados por igual.

La fase de participación interactiva es donde los ciudadanos participan en un análisis conjunto con las instituciones (técnicos y políticos) para construir planes de acción y formación de organizaciones locales nuevas o al fortalecimiento de las ya existentes.

Entonces, si nos referimos a una participación de tipo postconvencional elementos deliberativos y vinculantes posibilitarán que los actores sociales desarrollen su capacidad de agencia para la constitución de espacios

deliberativos, donde la comunidad organizada y el poder institucional trabajen conjuntamente y decidan colectivamente las orientaciones de los programas. En este nivel de normatividad, tiene lugar una participación auténtica, en la cual se le reconoce en la práctica a la ciudadanía su rol fundante respecto de toda política, como legitimadora de la misma. La ciudadanía activa adquiere poder mediante una capacidad de diálogo que le permite volverse agente en la solución de problemas o satisfacción de demandas que no tienen necesariamente un carácter material o de subsistencia (Fernández y Ordoñez, 2007).

Otra clasificación o enfoque que se podría instalar en un nivel postconvencional en lo normativo es lo propuesto por Espinoza (2004) sobre la participación en red como una posible alternativa para analizar iniciativas participativas en las políticas públicas. Este punto es relevante, si vinculamos el enfoque de gobernanza y *policy networks* que sustentan este trabajo. Esta noción se plantearía desde el paso del conflicto a la cooperación entre las partes, donde el punto clave sería la interacción coordinada y cooperativa entre diferentes actores que participan de la red. Muchos de los programas sociales trabajan en red con actores de diferente índole, por lo que el resultado de una coordinación deliberativa y vinculante podría completar el mayor nivel de intensidad participativa.

En consecuencia, la incorporación de la participación deliberativa con principios universalistas de los diferentes actores en el proceso de política pública podría sustentar la noción de validez y legitimación en la estructura de las mismas (Habermas, 1998). De ahí la relevancia de reconocer e identificar las principales tipologías participativas en las políticas y observar la condición de posibilidad de tipologías de participación acordes con los principios del enfoque de gobernanza democrática.

Por tanto, si enmarcamos las tipologías de participación en el proceso de políticas públicas, podemos reconocer las condiciones necesarias de facticidad y validez (Habermas, 1998) en la estructura de las políticas, requiriendo para su funcionamiento



el trascender de la facticidad como proceso de operación de las políticas hacia la validez que tiene que ver con la legitimación y normatividad en las políticas. Como sostendrá Jobert, las políticas públicas no pueden “funcionar sin principios de legitimación” (Jobert, 2004: 75) y en ese sentido, si se logra transitar hacia un nivel participativo de tipo post convencional en lo normativo, se podría alcanzar el principio de validez que estructura las políticas públicas.

### III. LA POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA OBSERVADA DESDE UN ENFOQUE DE GOBERNANZA, REDES DE POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN

#### 1. Fundamentos de la Política Habitacional Chilena

Desde el año 2000 con el gobierno del ex presidente Lagos se plantean los principales cambios de enfoque de la política, concretándose definitivamente bajo la nueva política habitacional chilena, establecida a principios del 2006 que se concreta en el Decreto 174 y que se distingue básicamente por tres elementos o rasgos diferenciadores que se conforman en piezas claves a la hora de argumentar el porqué la política habitacional, específicamente el programa FSV, se podría observar desde el enfoque de redes de políticas públicas.

En primer lugar, la política por medio del programa Fondo Solidario de Vivienda<sup>32</sup>, intenta dar protagonismo a las familias beneficiarias, integrándolas como parte fundamental del proceso de ejecución del proyecto habitacional. La solución habitacional para las familias de más escasos recursos del país, se constituiría dentro de la perspectiva de redes de políticas como el gran **objetivo común** que comparten los actores que conforman la red.

En segundo lugar, la incorporación de las EGIS como entidades intermediarias y responsables de la asistencia técnica y social de los proyectos habitacionales. Esto sin duda, es uno de los cambios más relevantes y diferenciadores con las políticas anteriores. Por tanto, diríamos que existe **interdependencia** entre los actores para lograr el objetivo común.

En tercer lugar y en relación con los demás elementos antes expuestos, se distingue en la política la relación de las EGIS con el Ministerio de Vivienda, los integrantes del comité, así como también las relaciones e interacciones que se propician desde las directivas de los comités de vivienda con las propias familias beneficiarias y EGIS. En

---

<sup>32</sup> El programa Fondo Solidario de Vivienda es un Programa Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo destinado a dar solución habitacional a familias que están organizadas, en grupos de al menos diez integrantes, que se encuentran bajo la línea de pobreza, que no han obtenido anteriormente un subsidio habitacional, que están inscritas en los registros del SERVIU y que son patrocinados por una ENTIDAD ORGANIZADORA (Documento de trabajo UTPCH, 2006).

este sentido, en cada red que conforma un proyecto habitacional se observarían **patrones de relaciones e interacciones** determinadas entre los actores participantes.

A partir de estos elementos diferenciadores, se despliega el análisis de este trabajo que aborda este caso en particular, donde la relevancia estaría puesta en el contexto y participación de los diferentes actores (públicos y privados) en la política habitacional.

### 1.1 Principales Actores que participan del proceso

La política habitacional, específicamente el programa Fondo Solidario de Vivienda Modalidad Construcción en Nuevos Terrenos (CNT), contempla diferentes actores para la implementación del programa y ejecución de los proyectos habitacionales. Estos actores pueden ser gubernamentales o no gubernamentales (privados u organismos sin fines de lucro), lo que da cuenta de una **diversidad de actores** que se hacen parte en el desarrollo del proceso.

Es importante resaltar, que si bien se incorporan nuevos actores (EGIS) al proceso de ejecución de los proyectos habitacionales, los demás actores participaban de forma distinta o respondían a otras funciones. Lo interesante es destacar como se modifican las interacciones entre ellos y en este sentido cómo adquieren nuevos roles en esta fase de implementación.

Los principales **actores públicos o gubernamentales** señalados en el Decreto 174 (MINVU, 2008:11-13), son:

1. Municipios: Correspondiente al gobierno local de la comuna. Aplica la Ficha de Protección Social (FPS), entrega información sobre los terrenos y las viviendas, así como los permisos de edificación y avalúos. También recibe las obras y puede prestar servicios de asistencia técnica y social.  
Además de lo anterior, el municipio es responsable de entregar toda la información que le corresponde y sea necesaria para el éxito del proyecto; de otorgar Personalidad Jurídica a los comités; de aplicar y actualizar la Ficha de Protección Social (FPS); de informar la tasación de la vivienda que se quiere

comprar; de otorgar el permiso de edificación o construcción; de otorgar la recepción final de las obras, una vez terminada la construcción.

La participación de la Municipalidad en los proyectos habitacionales cumple una función fundamental para la concreción y obtención de la vivienda, y en este sentido puede constituirse como un actor facilitador del proceso o todo lo contrario, puesto que otorga los permisos y requerimientos correspondientes durante las distintas fases del desarrollo del proyecto habitacional.

2. SERVIU: Es el servicio del Estado que depende directamente del MINVU y es responsable de los Programas Habitacionales de la región del país que le corresponde. Revisa los proyectos y solicitudes, paga los servicios de las EGIS y asigna subsidios.

Además de las funciones referentes a permisos y calificación de los proyectos, el SERVIU puede constituirse como un facilitador en el desarrollo de los proyectos, en tanto propicia una colaboración en conjunto con las EGIS. De hecho, hasta hace muy poco tiempo existió la figura de “territorial” por zonas, quienes están informados de lo que ocurre con cada proyecto. Posibles debilidades, inconvenientes o hitos importantes (como la primera piedra) del desarrollo de los proyectos, los territoriales pueden constituirse como un apoyo relevante para la concreción de objetivos.

3. MINVU: El papel de gobierno desde un nivel central a través del MINVU, queda relegado a tres grandes funciones:
  - La confección del marco legal que sustenta la política habitacional (en este caso, el decreto 174).
  - La coordinación entre los distintos actores.
  - La fiscalización para que se cumpla lo planteado por cada una de las partes.

Los principales actores no gubernamentales que establece la política, son:

1. Las Familias Beneficiarias<sup>33</sup>, quienes se organizan en comités de vivienda (con personalidad jurídica) protagonizando el desarrollo del proyecto habitacional. Son quienes deciden, dentro de un cierto marco, dónde estarán localizadas sus viviendas, quiénes se las construirán, qué características tendrán, cómo se configurará el futuro barrio y quién será su Entidad Gestora de Inmobiliaria Social (EGIS).

Lo interesante es observar si las familias beneficiarias son realmente las protagonistas de sus proyectos habitacionales, debido al desbalance de poder propio de la red de actores que conforma la política.

2. Directiva del comité: Son los representantes del grupo organizado de postulantes (Comité), quienes deben recibir y canalizar las inquietudes, consultas y sugerencias de las familias a lo largo de todo el proceso para resolverlas con la EGIS o SERVIU; trabajar permanentemente con la EGIS para el éxito del proyecto; asegurarse de que el proceso se lleve a cabo como está establecido y en los plazos indicados; organizar un sistema de toma de decisiones de la asamblea; administrar con responsabilidad los fondos del Comité.

El rol de la directiva de los comités es clave. No solo por las diferentes gestiones que tienen que realizar para el éxito de los proyectos, sino también por la posición que puedan ocupar en la red de actores. Directivas empoderadas logran apropiarse y hacer suyo el proyecto de vivienda. Lógicamente, el rol que tenga la directiva no solo depende de ellos mismos como comité, sino que también de la lógica de operación de la EGIS que coordina el proyecto.

---

<sup>33</sup>Según lo establecido en el “Manual para Dirigentes” (MINVU, 2008), las familias son las personas identificadas en la Ficha de Protección Social (FPS), que participan en un proyecto de construcción o en una solicitud de compra de vivienda.

3. Las EGIS<sup>34</sup>, Pueden ser organizaciones de distinta naturaleza (como ONG's, municipalidades, agrupaciones sociales, Inmobiliarias privadas, etc) que cumplan con los requisitos estipulados por el MINVU y que tengan un convenio firmado con la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Vivienda y Urbanismo de la región en la que trabajan; y se ocupan del trabajo técnico y social del proyecto, coordinando a los distintos actores en juego: la constructora, el comité de vivienda, municipio y SERVIUS Regionales en todos los pasos asociados a la obtención de la vivienda definitiva.

Desde una perspectiva normativa, que lógicamente va más allá de las responsabilidades técnicas propiamente, lo interesante de esta política, es que se crea o se reconoce una institucionalidad que permite y da cabida a una serie de organismos que desarrollan acciones en este ámbito, asignándole un papel normativo en el modo de ejecución de la política.

4. Empresas Constructoras, los actores provenientes del mercado que por medio de una licitación participan en la construcción de las viviendas.

Las constructoras además de ser las responsables de concretar la construcción de las viviendas, participan en las mesas de trabajo que se realizan de manera trimestral (como mínimo) en conjunto con los demás actores que conforman el proyecto habitacional, siendo parte de las discusiones, negociaciones y toma de decisiones en lo referente a la fase de construcción de las viviendas.

Además de los actores recién señalados, pueden participar más entidades como otros ministerios, grupos o asociaciones específicas para cada proyecto habitacional en particular.

La fase de implementación o ejecución del programa FSV, se concreta en 4 etapas definidas por el MINVU (2008), -preparación; estudio y calificación; ejecución e;

---

<sup>34</sup>EGIS: Entidad Gestora Inmobiliaria Social.

instalación-donde los diferentes actores cumplen un rol más o menos visible según las finalidades en cada una de estas. Sin embargo, son las EGIS y las familias representadas por la directiva del comité, las que protagonizan y tienen mayor participación en las diferentes fases del proyecto habitacional. En este sentido, el tipo de interacciones que se den entre las familias y la EGIS responsable será clave y determinante en la incorporación y vinculación de los demás actores en el proceso.

### 1.2 La participación en la política

El fomento de la participación de las familias beneficiarias en las políticas habitacionales se basa en la idea de proporcionar una habilitación social, por sobre el “asistencialismo”. De esta manera las personas que viven en situación de pobreza adquieren las herramientas para que con su propio esfuerzo superen su situación, habilitando, generando capacidades y abriendo oportunidades para que tengan voz y participen en la solución (Cid, 2005).

Por lo tanto, a partir del PHS la política habitacional intenta favorecer la integración social de las familias en forma efectiva. Se trata entonces, que el plan facilite la participación y protagonismo de las familias en el desarrollo del proyecto habitacional, fortaleciendo la comunidad y desarrollando habilidades encaminadas a resolver las dificultades y desafíos a los que se enfrenten como comunidad y barrio (MINVU, 2008).

Desde estos últimos años, Chile ha tenido una ostensible mejora en el desarrollo de este programa habitacional, y esto, en parte se debe a que el Estado ya no es quien se ocupa como ente aislado de la erradicación de asentamientos precarios y de la misma superación de la pobreza, sino que además hay otras entidades que persiguen diferentes intereses, pero que al fin y al cabo les interesa trabajar y responsabilizarse por el progreso del país.

Esta mirada comprende que el lugar en que se está viviendo implica mucho más que un lugar físico, que contiene un conjunto de servicios habitacionales que comprende inseparablemente el suelo, la infraestructura y el equipamiento social comunitario, sino que existe una interrelación entre aspectos sociales y técnicos que indica que las

soluciones habitacionales que no contemplen el desarrollo social para los beneficiados son insuficientes para construir barrios sustentables (Cid, 2005).

Sin embargo, esta política no ha estado exenta de inconvenientes y dificultades que tienen que ver, principalmente, con la incorporación de las EGIS como actores claves para la concreción y éxito del proyecto. La falta de fiscalización y seguimiento por parte del SERVIU junto con la falta de recursos destinados a los proyectos, ha provocado que algunos proyectos habitacionales no puedan concluir.

A pesar de las críticas y dificultades que ha tenido la política habitacional chilena, estos grupos mancomunadamente pueden ser partícipes en la generación de sus proyectos habitacionales, lo que implica un proceso de organización, que apunta no sólo a satisfacer la necesidad de vivienda, sino que a co-construir un barrio integrado en comunidad, compartiendo también las responsabilidades de los resultados del proceso.

Se comprende e incentiva que el proceso de vivienda incluya la mirada de los propios sujetos, encauzada por medio de la integración a organizaciones comunitarias, que es la manifestación del deseo de cambiar la propia situación, sea personal o colectivamente.

En esta modalidad la participación de los ciudadanos ocurre a través de los comités, los cuales deben trabajar junto a una EGIS y desarrollar un proyecto habitacional, enfocando a la vivienda social como un proceso en el cual intervienen distintos actores. Justamente los procesos de coordinación e interacción entre estos dos actores podrían ser clave para el logro de los objetivos que se propone la política. En otras palabras, relaciones horizontales donde se propicien procesos deliberativos entre ambos podrían generar proyectos habitacionales robustos.

Con la incorporación del Plan de Habilidad Social como requisito en la conformación del proyecto habitacional, se espera que los beneficiados por el subsidio sigan organizados después de haber recibido las viviendas desarrollando el proyecto social, y también, que desde esta dinámica participativa surjan nuevos proyectos para el mejoramiento de sus viviendas y el barrio. Por otra parte en la medida que el subsidio



que se entrega es administrado por los mismos pobladores con la asistencia de la EGIS, aporta al empoderamiento de los pobladores que tienen un rol protagónico e influencia para decidir en cuánto se invierte y en qué. Con este programa los beneficiados en teoría tienen una participación gestionaia y de empoderamiento y se espera que participen en las distintas etapas del proyecto: planificación, programación, diseño, realización y actividades operativas (Cid, 2005:15).

En resumen, se observa una evolución con respecto a las soluciones que solamente contemplan una mejoría en la vivienda entendida como la casa (microsistema), pues se busca mejorar la calidad de los barrios y su infraestructura (mesosistema) y trabajar en mejorar la inserción social, entendida cómo una mejor educación, acceso a la salud, oportunidades laborales, etc. (macrosistema) (Cid, 2005:11). Ello es teniendo en cuenta que la carencia habitacional es solamente un componente del problema general de la pobreza.

## **2 El referencial normativo en Redes de Políticas Públicas en el caso de la Política Habitacional Chilena**

¿Qué tipo de referencial normativo es posible observar en la política habitacional chilena? Señalamos que el enfoque de redes de políticas públicas parece acercarse a lógicas postconvencionales considerando sus principios y características. También señalamos que la política habitacional se define y opera en su fase de implementación desde la lógica de coordinación entre los diferentes actores que participan en la red, en concordancia con los requerimientos que surgen de las transformaciones sociales en curso. Sin embargo, no podemos afirmar desde estos principios que sustentan la dimensión semántica o discursiva de la política habitacional en red que únicamente por su definición operaría con lógicas postconvencionales donde los procesos deliberativos entre los actores ocurren efectivamente.

Este argumento podríamos sustentarlo en varias razones:

En primer lugar tendríamos que preguntarnos por las precondiciones normativas de los mismos ciudadanos, instituciones y actores en general que participan de una política. En este sentido, solo ciudadanos –que en este caso en particular

corresponderían a las familias y dirigentes de cada proyecto habitacional- que operen con lógicas normativas postconvencionales y en procedimientos en red, podría dar con los rendimientos que la gobernanza espera. En esta misma lógica, nos preguntamos también por las precondiciones normativas de los demás actores, como el MINVU, SERVIU, Constructoras, Municipios, EGIS, entidades fundamentales en el desarrollo de los proyectos habitacionales.

En este sentido y si pensamos en lógicas postconvencionales en su proceder, debieran estar presentes principios éticos universalistas donde prevalezcan relaciones orientadas a la búsqueda cooperativa de consensos entre todos los actores afectados que participan en los proyectos habitacionales y donde también se pueda observar procesos deliberativos en el mapa de actores correspondiente a la política habitacional en general y en los proyectos habitacionales en particular.

En concordancia con lo anterior, el referencial normativo de tipo postconvencional tendría que visualizarse en la relación de la EGIS con el comité de vivienda y a su vez dirigentes del comité con las familias participantes. Si se observasen procesos deliberativos, de cooperación y participación activa por parte de dirigentes y familias, podríamos argumentar que el tipo de coordinación que existe tendría en su base una lógica postconvencional.

Esto último se concretaría en el protagonismo de las familias que componen el proyecto habitacional, donde puedan tomar decisiones – en conjunto con la EGIS- sobre las diferentes etapas del proyecto que se concretan en sus viviendas y conformación del futuro barrio.

Por otra parte, tendríamos que observar cómo se concreta y opera la red de actores, porque podría suceder que siga existiendo un único centro rector que controla y administra la coordinación de la red, demostrando una lógica jerárquica en dicho modo de operación.

En este sentido, Habermas (1985) a partir del concepto de acción comunicativa señala que las interacciones sociales pueden ser más o menos cooperativas o estables, más o

menos conflictivas o inestables, dependiendo si desde la perspectiva de la acción esta se orienta hacia el entendimiento o hacia el éxito.

Cuando los actores se orientan exclusivamente hacia el éxito o hacia las consecuencias de la acción, “tratan de alcanzar objetivos ejerciendo influencia sobre la definición de la situación o las decisiones o motivos del interlocutor utilizando para ellos armas o mercancías, amenazas o halagos” (Habermas 1985:157). La coordinación de las acciones de sujetos que se comportan así, responde al cálculo egocéntrico de utilidad que hayan hecho –continúa Habermas-. En el caso de la política habitacional se podría observar en el modo de operación de las EGIS quienes lideran la ejecución de los proyectos habitacionales, y que podrían ejercer mecanismos que perjudiquen el desarrollo del proyecto supeditados por sus intereses particulares por sobre el interés general que orienta la política.

En cambio la acción comunicativa correspondería a las acciones coordinadas de los actores por medio de una negociación o un acuerdo sobre la situación y las consecuencias que cabe esperar (Habermas, 1985: 157). En este sentido, dependiendo del tipo de coordinación e interacción que exista entre los diferentes actores durante el proceso de la política pública, en este caso, la política habitacional chilena, podremos observar la orientación hacia el entendimiento o hacia el éxito desde un punto de vista más general (la forma de operar que tiene la política) y desde un ámbito más particular lo correspondiente a cada caso o proyecto habitacional específico.

Así, el entendimiento como mecanismo de coordinación de la acción buscan un acuerdo que dependen de la aprobación racionalmente motivada al contenido de una aseveración, por lo que no es posible imponer el acuerdo a la otra parte ni imponer al interlocutor mediante una manipulación, sino más bien sobre una convicción conjunta (Habermas, 1985:158). Si ocurriese una orientación al entendimiento en las políticas como lo indica Habermas, podríamos afirmar que el referencial normativo es de tipo postconvencional donde la presencia de un interlocutor válido propicia espacios deliberativos en el proceso de la política. Un mecanismo de concreción de esa interacción es el plan de habilitación, que puede ser observado como un producto de estas interacciones y juegos de poderes antes descritos.

Recordemos que la expresión misma “políticas públicas” termina explicándose en términos de “institucionalización de la acción colectiva” (Ruano, 2010), dando cuenta de interdependencias complejas entre actores. Sin embargo, en estas interdependencias no se considera el nivel de normatividad con que operan los diferentes actores, lo que puede producir interferencias en los procesos y resultados de políticas públicas.

Se podría inferir a su vez que el enfoque de gobernanza, que se distingue por ser el producto de la interacción multiactorial (Ruano, 2010), da por supuesta la correlación entre la existencia de la lógica de coordinación entre múltiples actores y la mejora en la gestión de gobiernos locales y en las mismas políticas públicas. Sin embargo, tendríamos que preguntarnos si es posible que con el solo hecho de instaurar mecanismos que favorezcan la deliberación y el empoderamiento, estos resultados positivos o favorables se puedan obtener. Por ende, el problema estaría en la no consideración del tipo de normatividad con que operan los distintos actores, considerando solo los mecanismos formales e institucionales como mecanismos que a per se debieran generar deliberación y trabajo en red, poniendo toda la carga en el “sistema” y sin abrir la mirada hacia los demás elementos (como los diferentes actores) que conforman un proceso de política. Justamente en este vacío es donde se podrían producir interferencias debido a la disonancia existente en los niveles de normatividad entre los diferentes actores y los mecanismos formales establecidos.

En este contexto, podríamos preguntarnos ¿qué tipo de acciones públicas bajo el enfoque de redes de políticas públicas podrían ser aquellas que potencien mayores niveles de postconvencionalidad en los actores? Desde una posición republicana, quizás la respuesta podría ir encaminada hacia proyectos educativos que fomenten y refuercen una educación cívica en los ciudadanos e instituciones, donde se promueva una ciudadanía activa entendida como el compromiso cívico y la deliberación colectiva acerca de todos los temas que afectan la comunidad política y que sólo tiene sentido y posibilidad de ser en el espacio en que se construye lo público (Arendt, 1993).

En el caso de la política habitacional que aquí se aborda, podríamos pensar en el Plan de Habilidad Social que sustenta esta política, intentando que los proyectos

consideren estrategias de superación y promoción de derechos siempre acordes a las características y particularidades del comité de familias que conforma cada proyecto habitacional.

A partir de estas consideraciones se podría explicar la atingencia en aplicar la teoría de la normatividad propuesta por Habermas (1985) en la noción participativa de las acciones públicas. El cruce teórico entre gobernanza, redes de políticas y referencial normativo, podría iluminar las causas de las interferencias procesuales y normativas que se producen entre lo diseñado y lo que realmente ocurre.

Bajo este enfoque, es observable de manera paradójica cómo se reproducen lógicas jerárquicas en la instauración de mecanismos formales en el proceso de la política que apelan a la coordinación de actores de tipo no jerárquica, sin embargo, de igual forma son establecidos desde “arriba” y no desde los actores participantes. En este sentido, se estaría replicando la lógica de una “sociedad administrada” - con algunos matices- que genera condiciones ya dadas y no deja espacios para la creación de instancias desde los mismos ciudadanos.

De ahí la relevancia de observar el modo de operar de los mapas de actores de cada política que en este caso corresponde en específico a la política habitacional chilena y a cada proyecto habitacional en particular. Esto se justifica porque puede ocurrir que el mapa de actores de la política opere con lógicas postconvencionales, mientras que la red de actores del proyecto en particular opere desde un referencial preconvencional o convencional en lo normativo y viceversa.

En este sentido, para que la política opere con lógicas postconvencionales en los diferentes ámbitos que configuran la red, es fundamental que exista un reconocimiento de la pluralidad de actores, en la asunción de la interdependencia, en la configuración de unos patrones de conducta que faciliten la participación e interacción de los actores sociales (Kooiman, 2003). En el caso específico de la política habitacional chilena, tendríamos que poner especial atención en la principal crítica o limitación que tanto Mascareño (2010) como Arenilla (2011) señalan, que tiene que ver con la inequidad de los actores participantes en el proceso de la política bajo la

lógica de coordinación no-jerárquica, donde los actores sociales no tienen el mismo peso ni influencia en la ejecución de sus proyectos habitacionales y por ende, existiría un claro desequilibrio a favor de los actores públicos o EGIS, lo que reflejaría un referencial normativo de tipo preconvencional o convencional en la red de política.

Tal como señalan los autores, una de las razones del posible desbalance se basaría en el acceso a la información y recursos, sobre todo en el caso de los destinatarios de esta política que están en una posición desbalanceada de poder evidente en relación a los demás actores.

Todo ello da pie a pensar que una teoría de gobernanza y redes de políticas debiera ser completada e interrogada con una teoría de la normatividad, que presenta las condiciones pertinentes para desarrollar un proceso consecuente con el enfoque de gobernanza democrática en la gestión y políticas públicas.

### 2.1 Construyendo una matriz de observación para una política en red

Como hemos mencionado anteriormente, en esta tesis el enfoque de redes de políticas públicas se pondrá en discusión con el referencial normativo construido desde la base teórica del desarrollo moral de Habermas (1985) - que ha sido desarrollado en la investigación de Miranda y Mascareño (2010)- observando las precondiciones procesuales y normativas que sustentan este enfoque de análisis y operación de políticas públicas.

A partir de dicha observación, podremos constatar si efectivamente los diferentes actores que participan en la fase de implementación de la política habitacional chilena (programa Fondo Solidario de Vivienda) se constituyen como interlocutores válidos y si se propician espacios deliberativos en el proceso.

Para ello, se elaboró una matriz comparativa considerando los distintos estadios y niveles normativos sostenidos por Habermas, como dispositivos de observación de segundo orden para las redes de políticas públicas. Son 3 los estadios normativos que se clasifican según la intensidad de cada cual: nivel preconvencional, convencional y postconvencional.

Para observar el nivel de normatividad que opera en las redes de políticas públicas ya formalizadas, distinguimos las siguientes dimensiones: Organización de la red según el tipo de coordinación definido; la toma de decisiones en el proceso de la política; la forma de resolución de conflictos de interés; y el tipo de participación de los usuarios de la política.

Lo que se intentaría entonces es construir indicadores que permitan observar las políticas con componente participativo y que operen en red, desde la observancia de los estadios de normatividad en las políticas. Esto es relevante si consideramos que se trataría de:

La operación conceptual y metodológica de hacer patente lo latente en ellas; es decir, de esa estrategia general de investigación que se designó con el término ‘operacionalización’ desarrollado en el momento en que las ciencias comenzaron a trabajar con conceptos no observables directamente (los que se denomina conceptos “latentes”) (Stein y Tomasini, 2006).

Tal estrategia observacional sigue sus propios pasos: “de la teoría (o marco teórico que conforma la investigación) se extraen unos conceptos y proposiciones (Miranda, 2011:4). Concretar este ejercicio, en el caso de este trabajo, permitiría observar no solo una política en particular, sino todas aquellas que operan bajo la lógica de red de actores y que se denominan como participativas.

De esta forma, en la matriz construida se puede observar la gradiente de normatividad que se pone en juego en las principales dimensiones que conformarían una red de políticas públicas.

El cuadro que se muestra a continuación, describe los diferentes estadios normativos según el nivel y las características de la red de políticas públicas y participación. Para construir aquello, se tomó en consideración la reformulación para escala de normatividad de políticas públicas (FONDECYT, 2009).

**Tabla N°5: Redes de Políticas Públicas y Participación según Referencial normativo**

		PRE- CONVENCIONAL		CONVENCIONAL		POST- CONVENCIONAL	
		1. Subordinación y Obediencia	2. Juego de intereses particulares	3. Ajuste de Roles y funciones de los distintos actores	4. Cumplimiento de derechos y deberes al orden legal vigente. Pondera la decisión del técnico o político	5. Principios éticos universalistas. Búsqueda cooperativa de consensos. Enfoque de derechos	6. Principios de deliberación. Co - construcción de la política
ex ante / lo formalizado	Organización de la red/ Tipo de coordinación	Coordinación jerárquica centralizada.		Se establece la jerarquía relativa de cada actor. La responsabilidad de la red queda en manos del Estado o EGIS	La red y sus relaciones se rigen desde el orden legal vigente, lo establecido como mínimo	Coordinación horizontal descentralizada	
	Toma de decisiones	Único centro rector de la red: Nivel político o EGIS, los demás actores son subordinados (sometidos o desempoderados) en la toma de decisiones. No está presente el principio de coresponsabilidad.		La toma de decisiones depende del grado de poder asociado a la función que desempeña. La responsabilidad recae en quien toma las decisiones.	Se pondera la decisión según las atribuciones legales de cada actor. Se da espacio de decisión a los beneficiarios según lo establezca la normativa o decreto correspondiente. La responsabilidad recae en quien lo determine la normativa legal vigente.	Trabajo y toma de decisiones en conjunto entre las partes. La participación de los actores es vinculante. Corresponsabilidad en las decisiones.	Co construcción de la red. Procesos deliberativos en la interdependencia y relaciones entre los distintos actores. Coresponsabilidad en las decisiones.
	Resolución de conflictos de interés	Como existe relación de subordinación, el conflicto es de quien lo padece.		Si se reconoce la presencia del conflicto, lo resuelve el actor según el rol que le corresponda.	Se reconoce el conflicto, pero el estricto apego a la norma lo resuelve.	Reconocimiento de las diferencias y resolución por medio de consensos, reconociendo como sujetos de derechos a los beneficiarios.	Se reconoce el conflicto y se trabaja en conjunto para resolverlo
	Tipo de participación - Pan de Habilitación Social	Prácticas participativas "encubiertas" instaladas e impuestas por los tomadores de decisiones.	La participación está puesta en el juego de intereses recíprocos entre los actores participantes. No se considera el conocimiento del lego, solo el del experto.	El tipo de participación que prevalece está orientada al cumplimiento de funciones y roles en cada actor. Se le consulta (respondiendo al rol determinado) e implica al ciudadano, pero su opinión no tiene carácter vinculante.	El experto hace participar al lego, apegándose de manera estricta a la normativa legal vigente ponderando la decisión del técnico y/o político. Existe concertación o negociación entre las partes según lo establezca el orden legal vigente.	Trabajo en conjunto entre las partes con carácter vinculante y bajo un enfoque de derechos. Los conocimientos del experto y lego son igualmente valorados.	Deliberación, co construcción y control social por parte de los ciudadanos hacia los asuntos públicos. Incorporación del trabajo en red coordinado entre los distintos actores.

Fuente: elaboración propia

#### Nivel preconvenacional en una red de políticas públicas:

En cuanto a los estadios normativos, decimos que en una red de políticas sería de nivel preconvenacional cuando operan lógicas de fuerza y dominio, donde predomina la subordinación y obediencia de los diversos actores a lo establecido y mandado por las autoridades centrales de las políticas. En un nivel un tanto mayor, pero todavía preconvenacional, operaría el juego de intereses particulares de los diversos actores involucrados en el proceso de políticas (Miranda, 2009).



En este sentido, la **organización de la red** se concretaría en un tipo de coordinación jerárquica y centralizada, desde un único centro rector en la **toma de decisiones** que se ajustaría al nivel político o en su caso a la EGIS como tomador de decisiones. Por tanto, no existiría el principio de corresponsabilidad entre los distintos actores participantes.

Desde un nivel de normatividad de tipo preconvencional la **resolución de conflictos** de interés en una red de políticas se entendería desde la subordinación asumiendo que el conflicto estaría dado desde quien lo padece.

En cuanto al **tipo de participación** desde un nivel preconvencional, se observan prácticas participativas “encubiertas” instauradas e impuestas por los tomadores de decisiones, donde no se entrega la información completa a los ciudadanos ni se podría considerar como participación. Este sería el nivel normativo de más baja intensidad, puesto que los mecanismos instalados no son participativos y donde además opera una lógica de fuerza y dominio desde las autoridades centrales hacia los ciudadanos.

Lo anterior correspondería al nivel de normatividad de más baja intensidad en la escala, seguido por el nivel preconvencional 2 donde los ciudadanos son informados sobre sus derechos y tienen poca posibilidad de interactuar con las contrapartes. En este nivel, se puede observar el juego de intereses recíprocos entre los implicados, donde el ciudadano da información por conveniencia y las autoridades consultan o instalan mecanismos participativos para conseguir o alcanzar sus objetivos particulares. A los ciudadanos y comunidades se les toma en cuenta desde un papel pasivo, sin considerar el conocimiento del lego, solo el del experto.

#### Nivel convencional en una red de políticas públicas:

Nos referimos a una moralidad convencional cuando en un proceso de políticas existe un ajuste a los roles y funciones establecidos para los distintos actores del proceso, sin posibilidad y/o voluntad de interrogarlo o someterlo a crítica. También entraría en un nivel convencional el cumplimiento estricto de la norma legal vigente por parte de los

actores implicados, donde las funciones y roles de cada uno quedarían adscritos al orden legal.

**La organización de la red o tipo de coordinación** en un nivel convencional de primer orden correspondería al ajuste de roles y funciones de los distintos actores de la red, que estaría dado por la jerarquía relativa de cada actor. En este sentido, la responsabilidad del cumplimiento de los objetivos de la política quedaría en manos del Estado, o en este caso en particular, de la EGIS correspondiente. En un nivel de normatividad de mayor intensidad, pero todavía convencional que tiene que ver con el cumplimiento de deberes y derechos en una red de políticas públicas, éste estaría dado solo por el orden legal vigente, desde una lógica de “mínimos” por cumplir o alcanzar dentro de las etapas del proceso de una política pública.

En cuanto a la **toma de decisiones** en una red de políticas públicas de tipo convencional en nivel de normatividad, esta dependería del grado de poder asociado a la función que desempeña cada actor, entendiendo que la responsabilidad recae en quien decide.

En un nivel de intensidad mayor, las decisiones se ponderan según las atribuciones legales de cada actor, dando espacios a los beneficiarios según lo establezca la normativa o decreto correspondiente. En este mismo sentido, la responsabilidad recaerá en quien lo determine la normativa legal que corresponda.

En esta misma lógica, la presencia de un **conflicto** se reconoce y se resuelve desde el rol determinado para el actor que le corresponda, y en el nivel convencional 4 se reconocería el conflicto, pero bajo el estricto apego a la norma legal que lo resuelve sin someter a crítica lo establecido.

En tanto el **tipo de participación** en este nivel de normatividad estaría dado según la participación del ciudadano o comunidad que responde al cumplimiento de funciones y roles pre definidos en el aparato público, donde se establecen espacios para participar, pero las decisiones las siguen tomando los expertos. Se le consulta e implica al ciudadano, pero no tiene carácter vinculante y la ejecución es más bien delegada; el experto hace participar al lego, ponderando la decisión del técnico y/o político.

En la tipología propuesta por Caballero y Sanz (2000), sostienen que en este nivel de participación se podría construir una mejor relación entre ciudadanos e instituciones como primer acercamiento entre ambas esferas. De ahí que denominen participación relacional a este nivel de participación.

Por lo tanto, en el nivel consultivo la participación se amplía y busca el *feedback* por parte de los ciudadanos o comunidad lo que otorga intensidad a este nivel participativo, sin embargo, nada asegura que los puntos de vistas expuestos por los ciudadanos sean incorporados en los diseños o aplicaciones.

#### Nivel post convencional en una red de políticas públicas:

Por último, el estadio moral denominado post convencional, apela a un enfoque de derechos donde existan principios éticos universalistas como los derechos humanos y principios de justicia. En el caso de las políticas públicas post convencionales, prevalece una relación orientada por la búsqueda cooperativa de consensos entre todos los afectados por las políticas, donde también existen procedimientos de deliberación de los ciudadanos sobre asuntos públicos que les afectan (Fondecyt, 2010).

Como hemos señalado hasta ahora, se diría que el referencial normativo de las políticas participativas enmarcadas en un enfoque de gobernanza le hace falta transitar desde una moralidad convencional -cuando no pre-convencional- a una moral postconvencional constituida por valores y principios morales universalistas (Miranda, 2010) donde los ciudadanos sean considerados como interlocutores válidos por medio de la deliberación y control social. Una política pública puesta bajo el horizonte de una moral preconvenicional o convencional, presiona hacia una des-diferenciación de los universos normativos, asumiendo ella, de alguna manera, lo que Jobert (2004) llama la figura de un tutor moral de la sociedad (Miranda, 2009:6).

Desde un tipo de normatividad postconvencional, la **organización de la red** corresponde a un tipo de coordinación entre actores horizontal descentralizada, donde existe un intercambio de información por medio de canales deliberativos.

La **toma de decisiones** en un nivel post convencional se concreta desde un trabajo en conjunto entre las partes, desde un tipo de participación vinculante. Por ende, la responsabilidad de las decisiones tomadas es compartida por los actores involucrados. En el último nivel y más alto de intensidad normativa diríamos que la red de políticas sigue un proceso de co-construcción que se organiza por medio de la deliberación e interdependencia en las relaciones entre los distintos actores que participan en la política.

En cuanto a la **resolución de conflictos**, en una red de tipo postconvencional se reconocería la existencia de diferencias que se resolverían desde un consenso entre los actores, entendiendo que los beneficiarios son sujetos de derechos. En un nivel de mayor intensidad normativa, correspondiente al nivel postconvencional 6, el conflicto se reconoce y se trabajaría en conjunto entre los actores para resolverlo.

Este nivel correspondería al nivel de más alta intensidad **participativa**, donde el trabajo en conjunto entre ciudadanos e instituciones tiene carácter vinculante y bajo un enfoque de derechos, lo que correspondería a un estadio postconvencional en participación.

A partir de las tipologías antes señaladas, se pueden reconocer distintas fases dentro de una normatividad postconvencional. Algunos le llaman fase de codecisión (Arenilla, 2004), trabajo en conjunto (Arnstein, 1969), delegación, consulta vinculante (MIDEPLAN, 2001), cogestión y coproducción (Callon, 1999). Otros apuntan a una participación empoderadora (Fernández y Ordoñez, 2007) que a su vez incorpora los elementos recién nombrados.

Un estadio de normatividad postconvencional en participación pondría los conocimientos del experto y del lego en el mismo nivel de valoración.

Por lo tanto, a partir de la matriz construida y el recorrido teórico abordado, se observará en casos concretos de proyectos habitacionales, la condición de posibilidad de una política en red que sitúa la participación como aspecto central.

## **TERCERA PARTE**

## **CAPÍTULO III:**

### **POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA**

#### **I. Contextualización y antecedentes históricos de la política habitacional en Chile**

En este apartado se presenta el desarrollo de la política habitacional en Chile en el marco de la política social chilena desde el siglo XX hasta hoy, entregando contexto y perspectiva del periodo actual de la política habitacional. A partir de ahí, se describen las principales características de la política, los decretos normativos que la sustentan, la asignación presupuestaria, interacción entre actores, prioridades sectoriales, entre otros elementos para el análisis.

A lo largo de este capítulo se podrá apreciar que la problemática habitacional estuvo siempre presente en el siglo XX. Una de las razones que hizo visible la creciente demanda por acceso a la vivienda tiene que ver con la explosión demográfica que experimentaron las áreas urbanas, y en especial la capital durante ese periodo. Sin embargo, se destaca que Chile “llegó al siglo XXI constituyéndose en un caso pionero en absorber el déficit habitacional” (MINVU, 2004:3) en comparación con los demás países latinoamericanos.

##### 1.1 Antes del Estado Benefactor

La función gubernamental en el siglo XIX estuvo centrada en la formación del Estado, en el establecimiento de las fronteras nacionales, en la provisión de la infraestructura para el comercio y el transporte y el resguardo del orden interno, mientras que en materia social el Estado estuvo totalmente ausente, dejando en manos de la iniciativa privada este tipo de tareas. Durante las primeras décadas del siglo XX comenzó a instalarse el Estado de Bienestar en Chile, con un conjunto de políticas públicas orientadas a mejorar los niveles de vida y las condiciones laborales de los trabajadores (Larrañaga, 2010).

A fines del siglo XIX se construían – desde la iniciativa privada- “los primeros conjuntos de vivienda para obreros en Santiago, cuyas casas se arrendaban a precios módicos para

transferir la propiedad después de 10 años de pago de la renta. Se trataba de un número muy reducido de construcciones, que no modificaba en lo sustantivo la deteriorada situación habitacional de las mayorías de la época” (Larrañaga, 2010:16).

Desde lo expuesto por Rubilar (1994), en este periodo se podían distinguir dos claros mecanismos de acceso a la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos; el primero corresponde al arriendo de pisos o viviendas colectivas, y el segundo a las ocupaciones espontáneas de terrenos denominados “tierra de nadie”.

### 1.2 Primera Fase: Primeras legislaciones habitacionales en el nacimiento y expansión del Estado Benefactor en Chile (1900- 1952)

Durante las primeras décadas del siglo XX, comienza a instalarse el Estado de Bienestar en Chile, ocupándose de laborales sociales correspondientes al ámbito del trabajo, salud, educación y vivienda, principalmente. De esta forma, se termina con la política de *laissez faire* del periodo anterior, intentando dar respuesta a las clases dirigentes frente a la cuestión social que se materializaba en crecientes reivindicaciones por mejoras laborales y calidad de vida (Scully, 1995; Castiglioni, 2000. En: Larrañaga, 2010).

En términos demográficos y urbanísticos durante las primeras décadas del siglo XX, las ciudades chilenas crecían a tasas aceleradas y comenzaban a aumentar su importancia relativa en relación con los sectores rurales<sup>35</sup> –que hasta entonces concentraban la mayor parte de la población- otorgando visibilidad al problema del hacinamiento de los nuevos sectores populares urbanos conformados principalmente por obreros o trabajadores del sector terciario, insertándose precariamente a la trama laboral y urbana en zonas centrales con conventillos y edificios deteriorados de la capital (MINVU, 2004).

Según datos arrojados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004) hacia la década de 1940, la mayor parte de la población de escasos recursos habitaba en conventillos,

---

<sup>35</sup> El aumento de la población urbana entre 1930 y 1952 pasó de representar el 40% de la población al 60% del total de ella (MINVU, 2004).

cités y casas alquiladas por habitaciones. Se indica además según el estudio realizado por De Ramón (1990) que en 1909 el 21,7 por ciento de la población de Santiago vivía en conventillos o similares, proporción que aumenta a 29,2 por ciento en 1952 y que baja a 2,5 por ciento en 1970, por efecto de políticas expresas en la materia.

Producto de la presión demográfica de las ciudades como respuesta a los procesos migratorios y crecimiento de la población urbana a fines de la década de los cuarenta, se comienza a observar el incremento de la demanda de suelo para fines habitacionales, instaurándose la modalidad de ocupación de terrenos para acceder a la vivienda, originando los asentamientos precarios denominados poblaciones “callampas”<sup>36</sup> (Rubilar, 1994) en zonas de propiedad fiscal sin uso, como las riberas del río Mapocho y del Zanjón de la Aguada en Santiago. Las viviendas de estos asentamientos eran de construcción precaria en base a material de desecho, sin acceso a servicios básicos, donde sus pobladores vivían sin necesidad de pagar arriendos (Larrañaga, 2010).

En este contexto, surge la pregunta sobre quien se debería hacer cargo de solucionar el problema habitacional, si el Estado o el sector privado. Desde lo planteado por Sepúlveda (2004), las primeras iniciativas fueron privadas, pero a lo largo del siglo, el Estado comenzó a promulgar leyes que impulsaron la industria de construcción de viviendas populares.

La primera iniciativa e intervención a nivel estatal ocurre en febrero del año 1906 con la promulgación de la Ley 1.838, “Sobre Habitaciones Obreras”, que creaba los Consejos de Habitaciones Obreras, que se coordinaban a través de un Consejo Superior que funcionaba en Santiago. Esta iniciativa surge para dar una respuesta a la preocupación por el tema habitacional (Sepúlveda, 2004).

---

<sup>36</sup> Esta denominación responde a dos consideraciones: la ubicación en terrenos húmedos y a la instalación y crecimiento por agregación (Espinoza, 1988)



Tanto Rubilar (1999) como Sepúlveda (2004), mencionan que en este periodo de tiempo es posible observar dos enfoques de la acción estatal en esta materia: el primero responde al carácter higienista que intentaba erradicar la insalubridad de las habitaciones de los pobres, enfatizando el positivo impacto ambiental de la vivienda hasta los años treinta que decae; y el segundo, un carácter político – ideológico que se encontraría centrado en la capacidad de la vivienda para contener las presiones populares que surgieron en esa época.

Tal como señala Rubilar (1999) y Sepúlveda (2004) en este primer periodo se destaca el importante componente higiénico que sentó bases sobre estándares habitacionales, que se tradujo a lo largo del siglo en disminución de enfermedades y con ello disminución de la mortalidad, en especial la infantil.

En este sentido, los principales aportes que visualiza Sepúlveda (2004) en este primer periodo (1900-1925) responden a la finalidad de sensibilizar a la opinión pública sobre el problema habitacional; aportar las primeras estadísticas de vivienda; y proveer antecedentes que fueron base para la promulgación de esfuerzos legislativos posteriores.

Sus limitaciones –agrega Sepúlveda- se derivaron de la ausencia de financiamiento que estimulara la acción constructiva de agentes privados, por un lado, y de la propia acción de los consejos que demolió numerosas habitaciones por considerarlas insalubres, lo cuál generó un brusco crecimiento de los precios de arrendamiento, dado el déficit habitacional y el encarecimiento de las viviendas por las reparaciones de las que fueron objeto<sup>37</sup>.

Todo ello, produjo una fuerte crisis social que se concretó, en 1925 en una gran huelga de arrendatarios organizados en Ligas que intentaban lograr una negociación entre propietarios y el gobierno.

---

<sup>37</sup> Durante los 20 años de su vigencia (1906-1925) el Estado no pudo levantar más de dos poblaciones con un total de 396 casas (Sepúlveda, 2004).

Una de las consecuencias de esta huelga de arrendatarios, fue la promulgación del D.L. 308 de 1925, que impulsó la construcción de vivienda obrera. “Se inicia así una segunda fase del período, fase en la cual se ensaya y perfecciona la fuerte institucionalidad habitacional con la que concluye la década de 1930” (Sepúlveda, 2004:54).

A pesar de la instalación y expansión del Estado Benefactor en Chile durante los años treinta, Larrañaga (2010) señala que ésta fue de manera segmentada por categoría ocupacional y clase social, siguiendo las directrices del modelo corporativista de Bismarck, lo que incentivó la creación de las Cajas Previsionales<sup>38</sup> para obreros, empleados particulares y empleados públicos, con financiamiento y beneficios diferenciados por sector y ocupación. La segmentación social comenzó a operar en el sistema de salud, educación y de vivienda depositando en la Beneficencia y municipios tal responsabilidad.

Luego de la fase de Ensaye Legislativo (1906 - 1939) en las siguientes décadas (40 y 50) comenzaron a promulgarse una serie de legislaciones correspondientes al ámbito habitacional. En octubre del año 1943 se promulgó la Ley 7.600 que reorganizó la Caja de la Habitación Popular creando un organismo múltiple, dependiente del Ministerio del Trabajo: la Caja de la Habitación (MINVU, 2004).

Además de la promulgación de esta ley, en este periodo ocurrieron importantes hitos para la actividad inmobiliaria chilena. Según lo señalado por Sepúlveda (2004), en 1944 se promulgó la Ordenanza Especial de Urbanización y Construcciones Económicas (D. 451 de 1944), que definió los estándares de la vivienda económica; también se promulgó la Ley 9.135 de 1948 (Ley Pereira, modificada por la Ley 9.572 de 1950), que estableció beneficios tributarios a quienes construyeran a través de esa Ordenanza y; la Ley 10.254 de 1952, que estableció sanciones tributarias a quienes no se acogieran a esta ordenanza (Bravo, 1959. En: MINVU, 2004).

---

<sup>38</sup> Las cajas previsionales eran instituciones semifiscales, administradas por representantes de trabajadores, empresarios y del Estado; siendo la más importante la Caja del Seguro Obrero que llegó a representar cerca del 80% del total de asegurados en los años cuarenta (Arellano, 1985).

A pesar de las diferentes leyes y reformas en el plan habitacional se siguió considerando fundamental la construcción directa de vivienda con fondos propios, aunque tuvo por gran novedad la ampliación de su labor en forma indirecta. En concreto, su gestión contó con tres nuevas herramientas: el aporte de las Cajas de Previsión en la construcción de viviendas económicas, la facultad de expropiación y su nueva forma de financiamiento (Sepúlveda, 2004).

Los logros comprendidos en el período de 1944 a 1953, se reflejan en el número de viviendas construidas por la Caja de la Habitación, la cual construyó a lo largo del país, 18.195 viviendas en forma directa; 365 viviendas en forma indirecta “propia tal”; 9.486 viviendas en forma “indirecta obligada” y; 7.128 a través del fomento de la Ordenanza Especial y la Ley Pereira, en total 35.174 viviendas que se sumaron al parque habitacional (Bravo, 1959 en Sepúlveda, 2004).

Tanto Rubilar (1999) como Larrañaga (2010) concuerdan en que si bien en este periodo se comenzó a promulgar las primeras legislaciones en materia habitacional, señalan que salvo algunas iniciativas aisladas y de bajo impacto que no estuvieron orientadas directamente hacia los más vulnerables asentados en las “poblaciones callampas”, el Estado no se hizo cargo de la vivienda popular en este periodo, enmarcándose más bien en una dinámica estatal orientada a proteger al conjunto de la población. Lógicamente, esta situación dio pie a una mayor propagación de la demanda por sitio y vivienda lo que llevó a los “sin casa” a la búsqueda de la solución de su problema por la vía de las tomas de terrenos antes explicadas.

### 1.3 Segunda fase: Primeras iniciativas habitacionales desde el Estado en un periodo marcado por movilizaciones sociales (1952-1973)

Este segundo periodo se caracteriza, -según lo expuesto por Larrañaga (2010)- por un desbalance entre las esferas política y económica, que dio lugar a la hipótesis señalada por Aníbal Pinto (1959), “Chile, un caso de desarrollo frustrado”. El agotamiento del modelo de industrialización, el aumento de la inflación y deuda externa, además del

desencadenamiento de importantes conflictos sociales, hacen que este periodo se caracterice por un aumento de movilizaciones sociales, destacando los procesos de ocupaciones masivas de terrenos ocurridos durante la década del 60 y hasta principio de los años 70' (Rubilar, 1999).

Larrañaga (2010) en tanto, argumenta que si bien se profundizó la democracia en términos de inclusión de grupos sociales con mayor representatividad, estos comenzaron a demandar mayores y mejores beneficios, que no encontraban respuesta debido a la falta de desarrollo económico de la época.

A pesar del contexto económico desfavorable, el gobierno del presidente Ibáñez en el año 1953 empezó a responsabilizarse del sector habitacional, estableciendo por primera vez los planes nacionales de vivienda, que incluyeron una basta operación de reordenamiento de la ciudad planteando acciones integrales para la solución del problema (Rubilar, 1999). Asimismo, Sepúlveda (2004) señala que estos planes no sólo intervinieron favoreciendo tributariamente la construcción; también procuró que esta acción estuviera acompañada del necesario nivel tecnológico y de industrialización que se requería.

En este escenario, se destacan dos iniciativas importantes: la formulación del Plan Nacional de la Vivienda; y la creación de la Corporación de la Vivienda<sup>39</sup> (CORVI), en la cual se fusionaban la Caja de la Habitación dependiente del Ministerio del Trabajo y la Corporación de Reconstrucción y Auxilio dependiente del Ministerio de Hacienda. La CORVI introdujo la planificación a la gestión habitacional para hacerse cargo de la construcción de viviendas (Rubilar, 1999; Larrañaga, 2010; MINVU, 2004).

La creación de estos planes nacionales y la CORVI representan el primer intento por abordar el problema de la vivienda a escala nacional. No obstante estas medidas

---

<sup>39</sup> Empresa del Estado con personalidad jurídica y patrimonio distinto del Fisco, que se relacionaría con el Ejecutivo a través del Ministerio de Obras Públicas (Sepúlveda, 2004:82)

resultaron insuficientes para contener el déficit habitacional nacional, que entre 1946 y 1958 aumentó en 140 mil viviendas (Rubilar, 1999:6).

Durante el gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964) se promulgó la Ley del Plan Habitacional, conocida como el DFL 2 de 1959 que creó el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP) para financiar las construcciones de los sectores medios (Larrañaga, 2010). El Plan Habitacional se caracterizó por la incorporación activa del sector privado, mediante el SNAP y a través de la autoconstrucción (CORVI, 1963). Este gobierno fomentó la construcción de viviendas, privilegiando el aumento de la cobertura y la reducción del déficit habitacional.

Se pone énfasis en la erradicación de poblaciones consideradas como “insalubres”, logrando el traslado de 200 mil personas a terrenos de bajo costo en el mercado (Rubilar, 1999). Ámbitos religiosos y políticos actuaron como principales mediadores entre pobladores y autoridades públicas, frente a las precarias condiciones de habitabilidad en que se encontraban los pobladores. Según Vicente Espinoza (1988) el Hogar de Cristo<sup>40</sup> y el Frente de Acción Popular (FRAP) fueron los principales agentes mediadores en el movimiento de los pobladores.

Tal como plantea De Ramón (1990), los programas de erradicación que comienzan en el período de González Videla y continúan con Ibáñez, durante el gobierno de Alessandri contemplan una segunda etapa. El Programa Erradicación a terrenos urbanizados consistía en la entrega de una vivienda mínima de 38 m<sup>2</sup> ampliable, en un terreno en la periferia de la ciudad. Rubilar (1999) en su trabajo señala que la participación de los beneficiarios solo estaba presente en la etapa final de ejecución del programa, momento en que podían modificar o intervenir en la mejora de sus viviendas. Algunas características de este programa tienen que ver con el aumento en el número de unidades construidas y la

---

<sup>40</sup> El Hogar de Cristo se funda en 1944 cuya misión era “crear un hogar para los que no tienen techo”. Su fundador fue el jesuita Alberto Hurtado sj, quien murió el año 1952. Esta fundación permanece hasta hoy desarrollando diferentes labores referidas a la población que vive en situación de pobreza.

delimitación de los metros cuadrados de acuerdo a la capacidad económica del postulante, porque aquellos que no tenían la capacidad suficiente para pagar la vivienda completa, podían optar por terminarla posteriormente con sus propios recursos.

Según lo descrito por Rubilar (1999) si bien el Estado logra reducir el número de familias que vivían en poblaciones callampas a unas 85 mil personas, no reduce las tomas de terreno al interior de la ciudad, alcanzando una cifra superior que suman más de 32 tomas de terreno entre los años 1952 y 1964. La autora argumenta que una de las razones centrales que explican este aumento, tiene que ver con las expectativas arrojadas del Programa de Erradicación, como posibilidad de acceder a una vivienda propia. De Ramón (1990) añade que si bien hubo un traslado masivo, estas iniciativas no lograron terminar con el problema pues se mantenían las causas que lo originaban, y así nuevas familias pasaban a ocupar los terrenos antes ocupados, manteniéndose así las precarias condiciones de las poblaciones.

Según informe del MINVU (2004), el programa de viviendas del período con datos del censo de población y vivienda de 1960, determinó la necesidad de edificar 538.700 viviendas en la década de los 60', 75,5% del total se contemplaban para ser viviendas de carácter popular. Además se definieron patrones de construcción: definiendo metros cuadrado por habitantes; tipologías habitacionales en extensión y altura –edificios de 4 pisos o en su defecto de 12 pisos o más cuando es rentable la inversión de ascensor. En lo que respecta a la institucionalidad, uno de los cambios significativos del período fue la reorganización de la CORVI a través de D.S 1.100 donde se le convirtió en empresa del Estado con autonomía para expropiar, comprar, urbanizar, remodelar, vender y construir viviendas; se centralizó el control para el planteamiento, ejecución y administración del programa Nacional de Viviendas, y se descentralizó la acción ejecutiva del Plan General según los sectores atendidos.

Durante el período de 1939 a 1964 se avanzó bastante en institucionalidad habitacional, abordando problema desde la planificación a partir del diagnóstico, se dio prioridad de

asignación habitacional a aquellos grupos desposeídos y a su vez se creó un sistema de postulación para ordenar según prioridades definidas a los postulantes. No obstante, pese a la definición de objetivos a partir del diagnóstico, la construcción de viviendas de la CORVI se concentró en viviendas para las cajas, es decir para obreros y empleados, mientras que los sectores más vulnerables seguían consolidando las poblaciones “callampas”, dando paso a una nueva forma de acceso a la vivienda por parte de los más pobres, las tomas de terreno, que tomaron fuerza durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (MINVU, 2004).

El gobierno de Frei Montalva se caracterizó por el acento de atención a los sectores más vulnerables. La política habitacional se desarrolla bajo la premisa de que la vivienda es un bien de primera necesidad, al cual todas las familias deben tener acceso sin importar su condición socioeconómica. La política en este gobierno se construyó bajo la noción de marginalidad como un supuesto social. En el sexenio comprendido entre 1964 y 1970 se propuso la construcción de 360.000 viviendas definitivas, donde un 59% del total se destinaría a los sectores de más bajos ingresos. Se buscaba responder a la crisis habitacional desde una mirada global en la que se integre el barrio y la forma de vida, y también realizar una activa política nacional-populista (MINVU, 2004).

Institucionalmente, se crea el Plan de Ahorro Popular destinado a racionalizar la producción habitacional, se reorganiza la institucionalidad mediante la Ley 16.391 que crea en Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), la corporación de servicios habitacionales (CORABITH), la corporación de mejoramiento urbano (CORMU), y reorganiza la CORVI y la Dirección de Obras Urbanas, las cuales dos años después pasan a ser la Corporación de Obras Urbanas.

Bajo la premisa de construir viviendas dignas pero ajustadas a la capacidad de pago de los asignatarios, se programó la construcción de viviendas de 50 m<sup>2</sup> –superficie reducida en comparación con la cifra histórica- la cual debía contar con equipamiento tanto para la vida familiar como para el desarrollo comunitario. Se esperaba que se construyera un

máximo de 67.000 viviendas para el año 1970 (Palma y Sanfuentes, 1979). No obstante en la práctica, debido a la presión económica que vivió el país en 1967, se implementaron una serie de políticas económicas contractivas que redujo el gasto público, en especial la construcción de obras públicas y viviendas.

La meta de construir 360.000 viviendas definitivas se tuvo que reformular con metas que preveían 360.000 “soluciones habitacionales”, a partir de ahí se observó un continuo descenso de los estándares habitacionales, que sumado a la creciente movilización social se constituyeron como una presión constante que obligó a la continua redefinición de los planes propuestos.

El programa denominado “Operación Sitio” fue uno de los más emblemáticos de este período, la idea original del programa era atender a las familias damnificadas por los temporales de invierno del año 1965, como plantea Rubilar (1999) el programa consistía en la entrega de terrenos loteados y semi-urbanizados, en los cuales se entregaba una vivienda provisoria para que posteriormente los habitantes pudiesen autoconstruir sus viviendas. El programa apuntaba tanto a una solución habitacional como a la integración social de organización comunitaria y desarrollo social (Espinoza, 1988). Pasado 10 años del inicio del programa, este sólo alcanzaba una cobertura del 10% de la población inscrita, se presentó un desfase entre la oferta y las expectativas, que se manifestó en un descontento social generalizado. Entre 1967 y 1972 las movilizaciones sociales no pueden contenerse, las tomas se multiplican y comienzan a ser organizadas. En Santiago se cuentan 312 tomas en las que participan 54.710 familias, la totalidad de la fisonomía urbana se transforma con la masificación de los campamentos (Rubilar, 1999).

Durante el gobierno de la Unidad Popular al mando de Salvador Allende se radicaliza el concepto de vivienda, este pasa a ser un derecho irrenunciable y un deber del Estado de proveer (Rubilar, 1999), la noción de déficit habitacional adquirió un carácter de denuncia del sistema (Palma y Sanfuentes, 1979).



CORVI (1972) estimó que el déficit habitacional ascendía a las 592.324 viviendas, la propuesta de solución a esto era de carácter integral proveyendo viviendas sólidas y definitivas y no repuestas progresivas o de emergencia. Se descartó el Plan de Ahorro Popular y los programas de autoconstrucción, ya que estos implicaban una discriminación a los sectores de menores ingresos (MINVU, 2004). Los planes habitacionales del gobierno de la UP, señala Rubilar (1999), se vieron fuertemente influenciados por lo procesos de tomas de terreno, esta se convirtió en una forma predominante de acceso en primer lugar al suelo y posteriormente a la vivienda. En respuesta a las tomas, se creó dentro de la CORVI el sub-departamento de Campamentos, el cual respondía la demanda de los pobladores, posicionando el empleo como el principal mecanismo para enfrentar la crisis y reactivar la economía, se incentivo el trabajo en equipos para así obtener mayor especialización y mejores salarios. Si bien el gobierno se había propuesto, con la implementación de estos programas, la construcción de 89.000 viviendas, sólo se registró la construcción de 60 mil viviendas.

Los programas según señala el informe del MINVU (2004), son dos: El Plan de Emergencia de 1971, que atendía preferentemente al poblador agrupado en campamentos, y el Programa Habitacional de 1972-1973 que además de la construcción de la vivienda social, buscaba la remodelación, rehabilitación urbana, equipamiento social y mejoramiento de las poblaciones.

Figuerola y Lavados (1983) señalan que lo característico de las políticas planteadas en este período, es la inconsistencia entre las metas planteadas y los recursos disponibles para realizarlas, si bien durante el gobierno de Allende se focalizó bien la inversión concentrándose en los sectores de menos recursos, los problemas económicos impidieron un verdadero mejoramiento de las condiciones habitacionales.

#### 1.4 Tercera Fase: El desarrollo de la política habitacional en el Gobierno Militar (1973-1990)

En el período del régimen militar, se genera un cambio en el modelo de la política habitacional, introduciendo el modelo neoliberal.

En el marco institucional, los cambios se centraron principalmente en la descentralización de la ejecución de políticas públicas, se reorganizó el MINVU y se le dio poder de ejecución a las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS), se estableció mediante el D.L. 1.305 que sería estas las encargadas de concretar la política nacional de vivienda y urbanismo en su área territorial, para esto se fusionaron las cuatro corporaciones: CORHABIT, CORMU, CORVI Y COU, en el Servicios Regionales y Metropolitano de Vivienda y Urbanización (SERVIU) establecido en cada región de país, constituyéndose como institución autónoma ejecutora de planes, objetivos y políticas del MINVU (MINVU,2004). “El SERVIU estará encargado de adquirir terrenos, efectuar subdivisiones prediales, formar loteos, proyectar y ejecutar urbanizaciones, proyectar y llevar a cabo remodelaciones, construir viviendas individuales, poblaciones, conjuntos habitacionales y barrios, obras de equipamiento comunitario, formación de áreas verdes y parques industriales, vías y obras de infraestructura y, en general, cumplir toda otra función de preparación o ejecución que permita materializar las políticas de vivienda y urbanismo y los planes y programas aprobados por el Ministerio” (Artículo N°3, Decreto N°355, SERVIU, 1976). Si bien dentro de estas tareas, se encontraba la construcción de viviendas, esta no podía realizarse de manera directa, y por esto se privilegió la empresa privada, instaurándose el inicio del subsidio a la demanda.

Rubilar (1999) señala que una de las principales características de este período fue el interés en reducir al máximo la intervención estatal. El concepto de vivienda pasó de ser un derecho fundamental, a un bien que debe ser adquirido mediante el ahorro de las familias, la inversión habitacional tuvo un importante descenso y la política habitacional estableció el ahorro familiar como el pilar básico para el acceso a la vivienda,

estableciendo a su vez un subsidio de demanda para que los costos de la vivienda sean compatibles con la renta de la población.

Debido a la fuerte demanda habitacional y la falta de financiamiento estatal, las familias de menores recursos fueron las más afectadas por este nuevo modelo, como plantea Necochea (1987), el problema fundamental, debido a la creciente demanda habitacional en los sectores urbanos, fue el allegamiento, este efecto aumento significativamente la densidad y hacinamiento de las poblaciones más populares, de hecho, según un estudio realizado por Rodriguez y Tironi (1987), el 53% de las viviendas en poblaciones tenían allegados.

A finales de los setenta, el gobierno implementó los programas de Viviendas Básicas y Mejoramiento de Barrio, para así solucionar el problema habitacional de las familias que no podían acceder a la vivienda mediante los subsidios a la demanda. El programa de Vivienda Básica se orientaba a las familias de escasos recursos con el fin de erradicar las poblaciones y campamentos, promoviendo la iniciativa particular de las familias postulantes mediante la inscripción, ahorro y pago de dividendos, evitando así la organización colectiva en torno al tema habitacional. La tipología de la vivienda básica era de una vivienda de dos pisos continua, y de un piso pareada (MINVU, 2004), esta era de material sólido, con una superficie construida de 24 m<sup>2</sup> en terrenos de 100m<sup>2</sup>, (Rubilar, 1999). Uno de los puntos más críticos de este programa fue la regularización de los asentamientos marginales mediante la erradicación a las zonas periféricas urbanas, que más allá de una solución, contribuyó al aumento de la segregación urbana (Necochea, 1987).

El programa de mejoramiento de barrio tuvo una mejor focalización a los sectores de menores recursos, este programa estaba dirigido al saneamiento de los asentamientos precarios a partir de proyectos municipales, mediante la construcción de Unidades Sanitarias de 6m<sup>2</sup> que se disponían en la parte anterior de cada sitio, constituidas por un

baño equipado con un WC y una ducha de pie; y una cocina con un calefont y un lavaplatos.

Si bien mediante los programas anteriormente descritos, hubo una mejora sustantiva en el saneamiento de los asentamientos, lo que mejoró en suma la calidad de vida de los pobladores, se incrementó la segregación social debido al crecimiento acelerado de la periferia sin una adecuada planificación urbana.

#### 1.5 Cuarta Fase: La vivienda social con el retorno a la democracia (1990 -2006)

A finales del régimen militar, según datos entregados por Miguel Ángel Poduje en Cid (2005) “al año 1980 quedaban 7.500 familias en campamentos y 45.000 en Operaciones Sitio que no habían sido beneficiados por los programas de saneamiento de poblaciones. Además, según cifras oficiales existían 955.000 familias allegadas a comienzo de los noventa” (p.37), por su parte, la publicación del MINVU (2004) señala que a comienzo de los 90’ el déficit habitacional alcanzaba las 900.000 familias sin vivienda.

La gestión de la concertación se basó en 3 ejes principales: aumentar la cantidad de viviendas para los sectores más pobres; mejorar los barrios y ciudades; diseño y ejecución participativa de los programas habitacionales (Mac Donald, 1992 en MINVU, 2004).

Durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990 – 1994), el Ministerio de Vivienda y Urbanismo orientó su tarea siguiendo principios generales: en primer lugar favoreció el financiamiento a aquellos programas orientados a los sectores de menores ingresos que no tienen capacidad de ahorro creando los programas: Vivienda Progresiva (PVP), Mejoramiento de Barrios e impulsando el programa de Mejoramiento Urbano, esto sin relegar a los sectores medios en su posibilidad de acceso a la vivienda; contempló mayores subsidios para aquellos programas de menor costo y mayor focalización; delegó a las autoridades regionales las opción de desarrollo de programas habitacionales; ponderó los factores socioeconómicos y habitacionales en las entregas de soluciones, premiando la focalización y organización de los postulantes; en pos de aumentar la participación y

organización de los pobladores en la postulación, creó la modalidad de postulación colectiva en los programas ya existentes de Vivienda Básica y Subsidio General Unificado; generó una política de puertas abiertas en asociación con sectores privados, organizaciones sociales, ONGs y organismos gubernamentales; buscó mecanismos de recuperación de los sectores urbanos desintegrados, incorporando a los beneficiarios a la red de servicios sociales urbanos; finalmente incorporó el medio ambiente, y se desarrolló un ministerio facilitador de procesos, eficiente y estable (MINVU, 1991).

Durante este período de transición política, la principal tarea del MINVU se centró en ajustar los instrumentos de política habitacional a las nuevas características y énfasis de la política social y económica en democracia; ajustó los programas ya existentes y les asignó más recursos a estos para congelar el déficit; en adición creó nuevos programas e intensificó la exigencia de equipamiento urbano social y vecinal en los proyectos de construcción habitacional (Rubilar, 1999; MINVU, 2004).

En esta tarea por enfrentar el fuerte déficit el MINVU se propuso una meta anual mínima de 90 mil soluciones habitacionales, la cual alcanzó superando así el promedio de 54 mil soluciones del sexenio anterior, convirtiéndose la mejor cifra del período.

En este enfoque habitacional, el programa de Vivienda Progresiva (PVP) anteriormente mencionado, fue especialmente representativo, si bien tuvo un impacto en menor escala, su focalización fue efectiva y sirvió como laboratorio de ensayo para los programas habitacionales participativos posteriores e introdujo un tipo de solución innovadora incorporando el desarrollo de la vivienda por etapas. El programa consistía en dos etapas, la primera de entrega de sitios con infraestructura sanitaria y una construcción mínima; y una segunda etapa de construcción entorno a la construcción inicial. El PVP podía realizarse por dos modalidades: mediante el SERVIU, el cual asignaba los sitios a cada postulante y por tanto la participación era limitada; o a través de privados, la cual incentivaba la participación organizada de los postulantes. Los postulantes organizados en el PVP privado tienen un mayor control sobre el destino del subsidio, contratando y

supervisando las obras, idealmente el proyecto debe ser realizado en conjunto entre los futuros habitantes y la constructora complementado con mecanismos de asistencia técnica del Estado.

Durante el segundo gobierno de la concertación a cargo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994 – 2000) se avanzó significativamente en la disminución de la pobreza. En materia habitacional, la política a lo largo de este gobierno se centró en la cobertura, calidad y eficacia de los sistemas de acceso a vivienda acentuándose en las familias habitantes en asentamientos precarios e irregulares (Rubilar, 1999). Se solucionó en gran parte la precariedad e informalidad de la infraestructura habitacional. El año 1996 el MINVU en conjunto con la Universidad de Chile realizó el Catastro Nacional de Campamentos y Loteos Irregulares el cual determinó que a la fecha menos del 4% de los habitantes del país residían en asentamientos irregulares, de los cuales la mayoría se localizaba en la zona urbana.

Para darle una solución integral a esta población se creó el programa “Chile-Barrio”, el desarrollo de este programa se centró principalmente en el desarrollo comunitario, inserción social, habilitación laboral, mejora de las viviendas y el barrio, y el fortalecimiento institucional en torno a programas de superación de pobreza (MINVU, 2004). En este programa se hace patente el intento de hacer partícipe a la población en la toma de decisiones con respecto a la superación de su condición, para asegurar esto se desarrollo como estrategia el Plan de Acción Compartida, mediante el cual todos los actores involucrados, organizaciones, autoridades y beneficiarios, asumen un conjunto de iniciativas para mejorar la situación residencial, el entorno, y las oportunidades de inserción laboral del asentamiento precario. Esta participación comunitaria contribuiría a la focalización del programa, cada actor asume una responsabilidad, y cada compromiso es razonable y posible de cumplir. Dado que este programa apunta a la descentralización de las medidas para superar las condiciones precarias mediante el trabajo conjunto local, los municipios adquieren un rol principal: definiendo la progresión de los asentamientos, articulando la acción en él, trabajando con la comunidad y los actores públicos y privados

involucrados en el proceso, constituyendo y coordinando el funcionamiento de los equipos técnicos comunales, y comprometiendo recursos y actividades propias de su función (Cid, 2005).

Con el gobierno de Ricardo Lagos (2000 – 2006) el desarrollo de las políticas habitacionales tomó un nuevo rumbo, lo que se conoció como la Nueva Política Habitacional. El planteamiento del presidente Lagos se centró además del crecimiento económico y la modernización, en el desarrollo de un país más igualitario, con igualdad de oportunidades y con redes eficaces de protección social, para esto las políticas públicas debían orientarse para que los beneficios del crecimiento llegaran a todos los ciudadanos. (MINVU, 2004).

En materia habitacional los objetivos planteados durante este gobierno se centraron en primer lugar en la focalización de la inversión hacia los sectores más vulnerables, reorientando el 60% del gasto del MINVU en los dos quintiles más pobres; terminar con la erradicación de las familias de los asentamientos del Chile Barrio; y modernizar la gestión y mejorar la calidad de vida en las ciudades, evitando la segregación y fomentando la oferta de viviendas en localidades de tamaño reducido (MINVU, 2004; Cid, 2005). Siguiendo estos objetivos, la Nueva Política Habitacional tenía como fin proseguir con la disminución del déficit habitacional y la mejora de la calidad de las viviendas, pero también mejorar la focalización de recursos, contribuyendo también al equilibrio socio-espacial y a la calidad del entorno urbano. En el marco de esta nueva política se crearon dos nuevos programas: Vivienda Social Dinámica Sin Deuda, que surgía como una posibilidad para la población más vulnerable sin capacidad para obtener créditos de acceder a una vivienda, la cual era de menor tamaño y se debía completar más adelante por los beneficiarios; y el Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios (FSV), programa habitacional destinado a las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza, el cual permitía: la construcción de nuevas viviendas en nuevos terrenos, adquisición y mejoramiento de viviendas usadas, adquisición de viviendas nuevas, densificación predial, mejoramiento y habilitación de cités e inmuebles. Este proyecto además de soluciones habitacionales

incluía un Plan de Acción Social, generado por una alianza entre el grupo postulante y la entidad organizadora, el cual se componía de los programas y acciones a llevar a cabo para superar la marginalidad social y las condiciones de vidas del grupo beneficiado. Mediante este tipo de beneficio se permitía a los grupos mantener las redes sociales y la comuna de origen, lo que estimulaba el capital social mediante la organización y participación en la elaboración del proyecto. Esta manera de llevar el proyecto además de posibilitar al acceso a la vivienda, contribuía de una manera integral la mejora de las condiciones precarias de los grupos. Este fondo durante su primer año, entregó 2.225 viviendas de un promedio de 39 m<sup>2</sup>, y destacó por su alto grado de focalización.

En este período además de estos dos grandes proyectos, se realizaron proyectos complementarios de Mejoramiento de Saneamientos de Títulos y de Formación para la vida en Comunidad.



## **II. Política Habitacional chilena entre los años 2006 – 2012**

Este apartado busca abarcar los principales programas de la política habitacional durante el período 2006 -2012, incluyendo su marco normativo y presupuestario. Además se ahondará en el programa escogido, Fondo Solidario, sus antecedentes y actores, poniendo énfasis en el Plan de Habilitación social. Finalmente se hará mención al decreto 49, y a los cambios que incorpora a la política habitacional, el rol de las EGIS y el rol de los beneficiarios.

### **1.1 Características de la Nueva Política Habitacional**

La denominada Nueva Política Habitacional, puesta en marcha por el gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2001 – 2006), fue continuada durante la administración de Michelle Bachelet (2006 – 2010). A lo largo de su campaña por la presidencia, uno de los cuatro ejes del programa de gobierno se centraba en las políticas habitacionales y urbanas, apuntando al mejoramiento de la calidad de vida e integración de todos los habitantes reduciendo la desigualdad social. Lo anterior se materializó en el primer año de gobierno con la “Política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social”, como plantea Brain, Cubillos y Sabatini (2007), esta política tenía entre sus desafíos, en primer lugar el disminuir el déficit habitacional; garantizando la calidad de las viviendas, mejorando su estándar y los procesos de diseño y construcción; y promoviendo la integración social de las familias más pobres del país, entregando soluciones habitacionales insertas en barrios y ciudades. Lo que se buscaba con esta política era mejorar el programa del Fondo Solidario de Vivienda (FSV) puesto en marcha durante el gobierno de Lagos, dándole un nuevo giro, centrado en la integración social, mediante la participación de las familias a lo largo del proceso, otorgando deberes y derechos a los futuros propietarios (MINVU, 2008). Brian et al (2007) señalan, “Lo que se quiere es que cada nuevo proyecto habitacional logre un equilibrio entre cantidad de viviendas, calidad

de éstas e integración social de las familias en la ciudad” (p.5), lo cual revela la dimensión social que hay tras los proyectos habitacionales (MINVU, 2008a).

En palabras de la ministra de vivienda y urbanismo durante el período 2006 -2010, Patricia Poblete (2010), “La nueva política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social”, tiene dos aspectos claves: un aumento de recursos destinado a viviendas sociales; y que este aumento estuvo acompañado de un mejoramiento de la calidad de las viviendas, tanto en materialidad como habitabilidad, sumado a un sentido de barrio capaz de favorecer la integración social efectiva, mediante el Subsidio Diferenciado a la Localización el cual se agrega al subsidio habitacional en los proyectos del FSV<sup>41</sup>. Lo anterior, fue acompañado por una inyección de más de 2 millones de dólares durante el gobierno de Michelle Bachelet, cifra que se constituyó como la mayor inversión en vivienda y barrio de la historia de nuestro país.

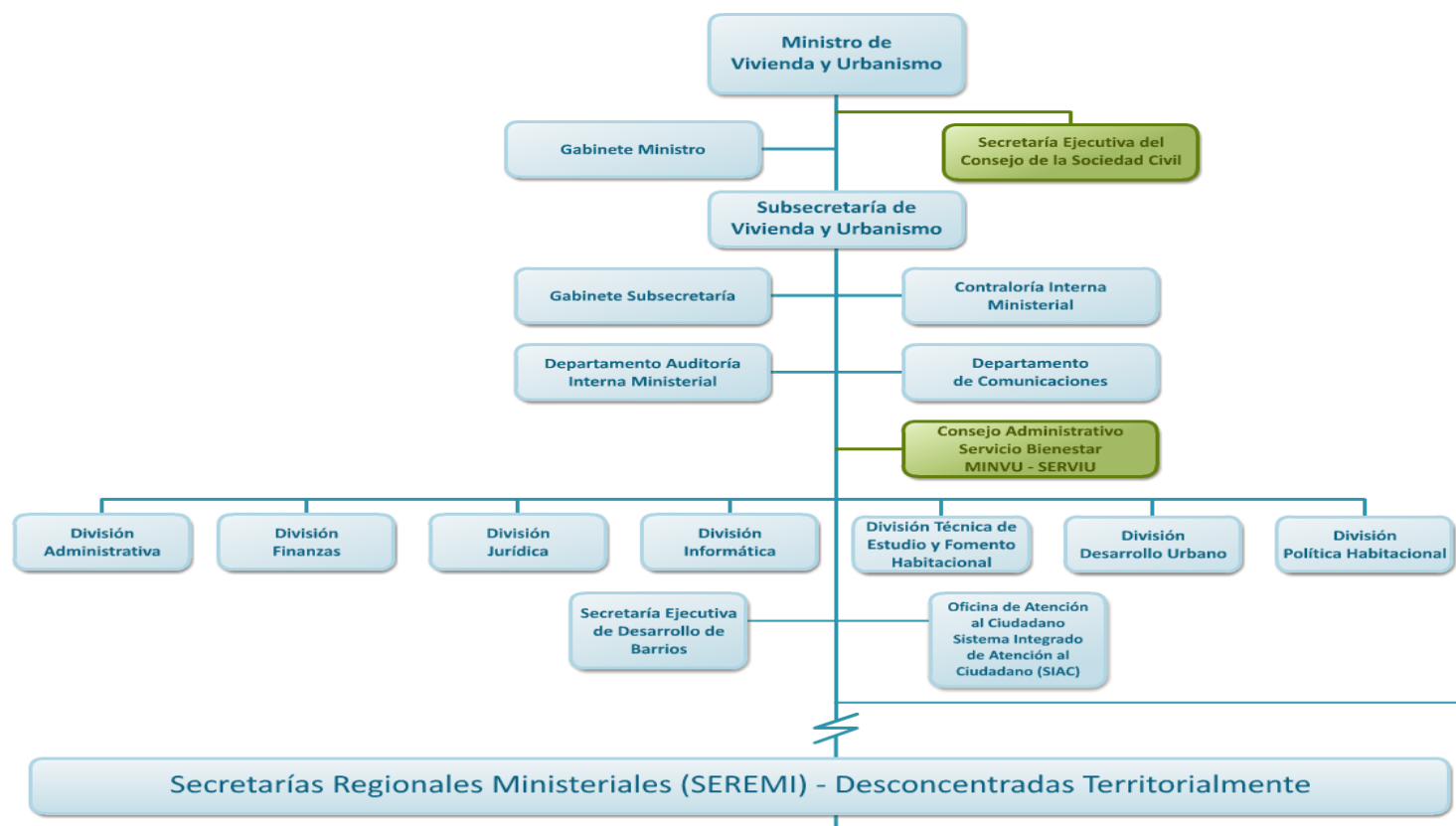
A partir de datos otorgados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2010), se estima que a comienzos del año 2006, el requerimiento de viviendas alcanzaba 1.007.253, lo cual en 2009 disminuyó a 805.796 viviendas, de las cuales 354.014 corresponden a viviendas nuevas requeridas y 451.782 a viviendas para reparar y mejorar. Se estima que en este período, se otorgaron aproximadamente 447.541 subsidios de vivienda, y un total de 268.130 subsidios de reparación o mejoramiento de la vivienda. Según datos presentados por el Ministerio de Planificación (2011), en su Informe de Política Social (IPOS), del 2006 al 2009, el hacinamiento disminuyó de un 11,2% a un 9,1%, así mismo la residencia en vivienda con un Índice de Calidad Global aceptable aumentaron de un 76,6% a un 80,6%, este índice incluye materialidad, saneamiento y tipo de vivienda.

---

<sup>41</sup> El programa Fondo Solidario de Vivienda en la Nueva Política Habitacional se describirá con mayor profundidad en el punto 1.4 Programa Fondo Solidario de Vivienda

## 1.2 Diseño institucional y administrativo del MINVU

Esquema N° 3: Organigrama MINVU



Fuente: MINVU 2012

A continuación se explican las funciones y facultades de los principales organismos que funcionan en el MINVU<sup>42</sup>:

A la cabeza del ministerio se encuentra el Ministro, dentro de sus facultades se encuentra la formulación de la política nacional habitacional y urbanística del Gobierno; la vigilancia de los organismos, de los Servicios Regionales y Metropolitano y las instituciones que dependen y/o que se relacionan con el Gobierno por su intermedio; proponer los reglamentos sobre organización y funciones de la Subsecretaría, del Comité de Planificación y Coordinación, de las Secretarías Regionales y Metropolitana, de los Servicios Regionales y Metropolitano y de las distintas instituciones; vincular la acción del Ministerio con la de otras Secretarías de Estado y con la actividad de los organismos, entidades o instituciones públicas o privadas nacionales o extranjeras, a través de una coordinación interministerial e internacional; aprobar los sistemas de control interno que permitan obtener indicadores que reflejen la eficiencia del Servicio; dictar todas las resoluciones e impartir las instrucciones que tiendan al cumplimiento de los objetivos del Ministerio y al funcionamiento regular, continuo y eficiente de los organismos dependientes; proponer la distribución de fondos para cada uno de los Servicios Regionales y Metropolitano de Vivienda y Urbanización para la elaboración de la Ley Anual de Presupuesto, aprobar los planes de inversión compatibles con los fondos asignados a cada Servicio y fiscalizar su correcta ejecución.

Junto al ministro trabajan el gabinete de ministro, el cual funciona como unidad de apoyo a la gestión del ministro, y la Secretaría ejecutiva del Consejo de la Sociedad Civil, unidad de coordinación, la cual dentro de sus facultades y tareas debe: Comunicar al Consejo la citación a sesiones ordinarias y extraordinarias; recibir las comunicaciones de asistencia e inasistencia a las respectivas sesiones que emitan los integrantes del Consejo; comunicar al Presidente del Consejo si se ha cumplido el quórum requerido para sesionar; actuar como Ministro de fe; levantar acta de cada sesión que celebre el Consejo; mantener al día los Libros de Actas, de correspondencia

---

<sup>42</sup> Información obtenida del sitio [http://www.minvu.cl/transparencia/paginas/facultades\\_subse.html](http://www.minvu.cl/transparencia/paginas/facultades_subse.html)

y otros que pudiesen estimarse necesarios; entregar a los miembros del Consejo una copia del Acta suscrita por el Presidente, y desarrollar las demás tareas específicas que, en el marco de esta resolución, le encomiende el Presidente y el Consejo.

El Subsecretario de Vivienda y Urbanismo tiene como facultades: dictar o proponer al Ministro las normas técnicas y administrativas nacionales, relativas a la planificación urbana y territorial, de infraestructura, vivienda urbana o rural, equipamiento comunitario y edificación, a través de las Divisiones que corresponda; dirigir, coordinar la gestión de las Divisiones del Servicio; conocer y atender la actividad jurídica del Ministerio, a través de la División Jurídica; dirigir los asuntos administrativos del Ministerio y velar por el bienestar del personal, a través de la División Administrativa; dirigir las relaciones públicas y difundir las políticas y actividades del Ministerio; velar por el cumplimiento de las instrucciones gubernamentales sobre descentralización administrativa y regionalización; contratar los estudios, proyectos e investigaciones técnicas relacionados con las actividades del Ministerio; dirigir y coordinar la política relativa al bienestar habitacional de la población urbana o rural, en sus aspectos de asistencia técnica, social, económica, educacional y cultural; proponer al Ministro la creación, fusión, modificación o supresión de unidades o servicios del Ministerio, de los Servicios Regionales y Metropolitano de Vivienda y Urbanización, y de los Servicios de Bienestar del Personal del Sector; en general, conocer y estudiar todos los asuntos, materias y problemas referentes al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, proponer las políticas y vigilar su cumplimiento, y ejercer las atribuciones o ejecutar las tareas que el Ministro le delegue. Como unidad de apoyo de la subsecretaría, existe el gabinete de subsecretaría.

Dentro de las auditorías se encuentra la Contraloría Interna Ministerial, que tiene como misión velar por la observancia del principio de legalidad de los actos administrativos, procurando el mejoramiento de la gestión institucional y contribuyendo a promover una cultura organizacional orientada hacia la probidad, la transparencia y el autocontrol mediante el estudio, la fiscalización y la formulación de propuestas preventivas, orientadoras y normalizadoras, enmarcadas en los lineamientos definidos por la Autoridad. La contraloría interna ministerial tiene como

principales funciones: el asesorar a las respectivas autoridades y a las distintas unidades del MINVU, en el control jurídico administrativo de actos y procedimientos administrativos, en forma previa a su dictación; efectuar labores de fiscalización, en orden a verificar el cumplimiento por parte de las distintas unidades integrantes de esta Secretaría de Estado, de la normativa atiniente al sector; cometer seguimientos y supervisar la implementación de medidas tendientes a corregir o mejorar procedimientos administrativos, que hayan sido generados por otras instancias de control o producto de fiscalizaciones practicadas por la propia Contraloría Interna Ministerial, a los distintos procesos ejecutados en el sector. En segundo lugar está el Sistema Integrado de Atención a la Ciudadanía (SIAC) que tiene como misión asegurar la entrega de información clara sobre la política urbano habitacional vigente en todo el territorio nacional; Responder oportunamente y con calidad a las solicitudes ciudadanas que ingresan al MINVU; Retroalimentar a las autoridades sobre las temáticas que convocan a la ciudadanía, para aportar antecedentes en la toma de decisiones. Como última unidad está la Auditoría Interna Ministerial apoya en la gestión institucional para el logro de una administración más eficiente, eficaz, económica y equitativa a través de la entrega de sugerencias que determinen correcciones, mejoramientos y oportunidades para la Institución en forma continua y permanente, como resultado de análisis, evaluaciones, asesorías y recopilación de información.

Dentro de los departamentos está la Dirección Ejecutiva Línea de Atención a Campamentos, la cual tiene la misión de mejorar la calidad de vida de los habitantes de los asentamientos precarios , mediante la ejecución de proyectos participativos, destinados a resolver su precariedad habitacional, mejorar la calidad del entorno y las oportunidades de inserción socio-laboral. Sus Funciones son: desarrollar proyectos participativos junto a las familias que viven en situación de campamento, promoviendo la radicación de los vecinos en el mismo sector que habitaron por años; coordinar territorialmente a los servicios públicos y entidades privadas que participan en los proyectos desarrollados; fomentar las capacidades de organización e iniciativas comunitarias de las familias que habitan los campamentos atendidos; detectar y

atender las necesidades de las familias que viven en situación de campamento para vincularlas a la red social.

Por otra parte, está el Departamento de Comunicaciones, el cual tiene la misión de posicionar al Ministerio como un organismo que contribuye a mejorar la calidad de vida de las familias chilenas y a la superación de la pobreza, a través de políticas que aseguren viviendas dignas, en barrios equipados y ciudades integradas. Sus funciones son: diseñar y conducir las estrategias de comunicación y difusión institucionales; Planificar, coordinar y preparar las actividades públicas del ministro, el subsecretaria y otras autoridades del ministerio; mantener relación directa con los medios de comunicación para responder a sus demandas y entregarles información sobre políticas, iniciativas y logros sectoriales; Procesar diariamente las noticias sectoriales publicadas en la prensa, y difundir las síntesis a través de Intranet y correo electrónico a todo el ministerio; Encargar y supervisar campañas publicitarias sobre políticas o iniciativas institucionales, así como el material de difusión de los planes y programas del ministerio; Organizar y preparar actos y ceremonias que permiten relevar logros sectoriales y contactarse con el público; Atender las relaciones protocolares institucionales; y Gestionar los medios de comunicación institucionales, página Web, Minvuletín e Intranet.

Las divisiones del ministerio se dividen en siete, dentro de ellas se encuentra la División de la Política Habitacional (DPH), su misión producir las condiciones para que las Secretarías Regional Ministerial (SEREMI) y los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) de todo el país concreten los programas habitacionales con el objeto de mejorar la habitabilidad de las familias que más lo necesitan. Entre sus funciones se encuentran: proponer la política nacional de vivienda urbana y rural en materia de subsidios, estándares de viviendas y programas de inversión relacionados; diseñar y elaborar los reglamentos para los diversos programas y supervisar su funcionamiento; elaborar y proponer el presupuesto para llevar a cabo los planes habitacionales nacionales, hacer seguimiento y proponer los cambios necesarios durante la ejecución presupuestaria; hacer seguimiento de los procesos previos a las inversiones; proponer la programación anual de llamados a subsidios, gestionar las postulaciones y realizar

las selecciones de beneficiados; producir los certificados de subsidios y operar los cambios derivados de apelaciones, remplazos, remisiones o prórrogas.

### 1.3 Análisis presupuestario de la Nueva Política Habitacional

El presupuesto que acompañó la Nueva Política Habitacional comprendida entre los años 2006 y 2010 se enmarcó en seis lineamientos principales: reducir el déficit habitacional del quintil I, apoyar a las familias del quintil II con baja capacidad de endeudamiento, mejorar la calidad de las viviendas sociales, revertir el proceso de segregación urbana, mejorar el parque habitacional existente, y recuperar los barrios. Para esto se otorgaron aproximadamente 27.651UF de subsidios de vivienda, y 4.233UF para subsidios de reparación y mejoramiento, correspondiente a un total promedio de 165.000 subsidios. Lo que representó un aumento del 69% en comparación con lo entregado por el gobierno anterior, y un crecimiento en cobertura de un 25%.

En el 2010 el presupuesto alcanzó 1.354.548 millones de pesos, un 25% superior al presupuesto del 2009. Como se plantea en el Informe de Finanzas Públicas (2009) “Del total, \$707.713 millones financiarán programas habitacionales, incluyendo proyectos de arrastre, y permitirá que 134.000 familias obtengan solución habitacional, llegando a 720.000 en el lapso 2007-2010. Además se continuará con la atención de 20.122 familias pertenecientes a 505 campamentos o asentamientos del catastro 2007, de los cuales se estima que egresarán 9.513 familias” (p.29).

### 1.4 Programa Fondo Solidario de Vivienda

El programa Fondo Solidario de Vivienda iniciado el año 2001, es uno de los programas principales de la Nueva Política Habitacional, que busca mediante la entrega de un subsidio que las familias más vulnerables del país puedan acceder a una vivienda de la cual son propietarios (MINVU, 2008b), el objetivo es que familias de escasos recursos puedan acceder a una solución habitacional integral (MIDEPLAN, 2011).

Este programa tiene dos modalidades. En primer lugar, el FSV I, destinado a familias pertenecientes al quintil I, 20% más pobre del país, medido a partir de la Ficha de



Protección Social, dentro de esta modalidad se permiten 4 tipos de construcción: de un conjunto de viviendas en nuevos terrenos (CNT), este modo de construcción está destinado para familias organizadas en un comité de vivienda, de un mínimo de 10 y máximo de 300 familias, que busquen acceder a una nueva vivienda construida en un terreno, con una superficie utilizable, suelo de buena calidad y un saneamiento legal, adquirido por ellos. El segundo tipo de construcción es en sitio residente (CSR), enfocado en familias que ya son propietarias de un terreno y que no han tenido beneficios habitacionales, o son propietarios de una vivienda que ha sido declarada inhabitable por la Dirección de Obras Municipales. El tercer tipo de construcción es la de densificación predial (DP), el cual se orienta a familias allegadas pero al cual pueden postular también aquellas familias que no lo son. El requisito para postular a la DP, es tener suficiente espacio para construir otra vivienda, mediante la subdivisión del terreno o mediante la copropiedad. Finalmente está la construcción en zonas rurales, el cual tiene como foco a familias de zonas rurales que habitan en condiciones de vulnerabilidad (Sagredo, 2010).

Este fondo se financia en parte con un ahorro familiar correspondiente a 10 UF, con un subsidio entregado por el MIVU, con subsidios complementarios para equipamiento o compra de terreno, y con aportes adicionales gestionados por el comité de parte de privados u otras instituciones (MINVU, 2008b). El monto máximo de subsidio es de 760 UF, dependiendo del grupo familiar beneficiado y de la ubicación y tipo de vivienda. (MIDEPLAN, 2011).

La segunda modalidad de FSV, el FSV II<sup>43</sup>, está destinado a los quintiles I y II, 40% más pobre del país, mediante este fondo las familias pueden comprar una vivienda nueva o usada. El fondo se financia mediante un ahorro mínimo familiar de 30 UF, el cual puede ser complementado, de ser necesario, con crédito hipotecario que la familia solicita a un banco o entidad privada, con el subsidio que entrega el MINVU y con aportes adicionales de otras instituciones o privados (MINVU, 2008b). El monto

---

<sup>43</sup> Para efectos de este trabajo se considerará el Programa FSV I, que acoge a la población extremadamente pobre del país.

máximo del subsidio es de 540 UF, dependiendo del grupo familiar beneficiado y de la ubicación de la vivienda (MIDEPLAN, 2011).

Dentro del FSV existen 5 actores fundamentales: las familias, la EGIS, la Directiva del Comité de Vivienda, el SERVIU y el Municipio (MINVU, 2008b).

Todas las familias que deseen postular al FSV deben, como establece el artículo n°4 del decreto supremo N° 174, contar con una Ficha de Protección social al día que acredite su vulnerabilidad, tener el ahorro mínimo requerido y no haber recibido un subsidio con anterioridad. En adición a esto, se debe ser mayores de 18 años, nacional o extranjero, debiendo en este último caso contar con Certificado de Permanencia Definitiva. Si se accede a la postulación colectiva se debe formar parte de un comité de vivienda, organización con personalidad jurídica, excepto aquellos que postulen a proyectos de adquisición de vivienda construida, para los cuales no se exigirá este requisito. Tratándose de proyectos de alteración y reparación de inmuebles, se podrán presentar grupos integrados por menos de 10 familias siempre que su número coincida con las viviendas que se obtendrán con la ejecución del proyecto. Se exige además que las viviendas cuenten con al menos dos dormitorios, sala estar-comedor, cocina y baño en una superficie que tenga como mínimo 38 m<sup>2</sup> y ampliable al menos a 55m<sup>2</sup> incorporando un tercer dormitorio (MINVU, 2008b).

Para obtener el subsidio, el MINVU exige a las familias el asociarse con una Entidad de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS), entidades pública como el municipio o el SERVIU, y entidades privadas externas, las cuales tiene el rol de asesorar a las familias para el correcto acceso a su solución habitacional (MINVU, 2008b). Dentro de sus responsabilidades se encuentra, el ofrecer a las familias proyectos habitacionales técnica y económicamente factibles, coherentes con las aspiraciones de la familia, que estén insertos e integrados en un barrio y entorno. Las funciones de la EGIS se centran principalmente en organizar y representar a las familias frente al SERVIU, apoyar y gestionar el trabajo en los comités, verificar que se cumplan los requisitos de postulación, diseñar y ejecutar un Plan de Habitación Social que abarque un conjunto de actividades para que la familia tome decisiones sobre las características y calidad de

su vivienda, se responsabilice de su mantención y cuidado, y se integre a su red social, realizar los trámites legales de inscripción de la vivienda y gestionar créditos de bancos o entidades privadas para complementar el ahorro. En los proyectos que implican construcción debe además, asesorar a las familias en la búsqueda de un terreno, diseñar un plan de construcción y contratar a la empresa constructora en conjunto con la familia, gestionar la ejecución de la construcción, obtener los permisos necesarios para construir y encargarse de la recepción de las obras. El SERVIU paga a las EGIS y por tanto estas no pueden cobrarle a las familias, pero si pueden solicitar fondos para pagar aranceles o créditos no incluidos en el proyecto (Sagredo, 2010; MINVU 2008b).

La incorporación de las EGIS a los subsidios de política habitacional, ha tenido como principal beneficio la focalización de los proyectos y una mayor participación e involucramiento efectivo de las familias mediante la asesoría técnica a los proyectos de diseño y planificación, u otras instancias que se generan. Dentro de los aspectos negativos, se encuentra la falta de fiscalización de parte del SERVIU lo cual se hace patente en cobros indebidos, información falsa o a no incentivar la habilitación social, si bien estos casos son la minoría, la escasa información que existe sobre las EGIS hace que se permitan estas situaciones (Sagredo, 2010).

La directiva del comité, es aquella entidad conformada por los representantes del grupo organizado de postulantes, que dentro de los proyectos de construcción es responsable de representar a las familias y de recibir y solucionar sus dudas e inquietudes para manifestarlas frente a la EGIS y al SERVIU, es además la responsable de trabajar en conjunto con la EGIS para asegurarse que el proyecto se lleve a cabo con éxito, como se estableció al inicio y en los plazos indicados. El comité debe organizar una toma de decisiones en asamblea donde todas las familias estén representadas y administrar con responsabilidad los fondos que este posee.

El Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), es el servicio responsable de entregar orientación, asesoría y asignar los programas habitacionales. Dentro de sus responsabilidades está el pagar los servicios de la EGIS, contratar la Inspección Técnica de Obras (ITO) en los proyectos de construcción, revisar los proyectos y solicitudes

disponiendo de una Comisión Técnica Evaluadora, para revisar el proyecto, calificarlo y autorizar su selección (MINVU, 2008b).

El municipio es el actor responsable de entregar toda la información que corresponde y sea necesaria para el éxito del proyecto: otorga Personalidad Jurídica a los comités, aplica y actualiza la Ficha de Protección Social, informa la tasación de la vivienda que se quiere comprar, otorga el permiso de edificación o construcción y otorga la recepción final de las obras, una vez terminada la construcción (MINVU, 2008b, p.14).

Dentro de las responsabilidades de las familias participantes, además de asociarse a una EGIS, es participar en las actividades del comité de vivienda, y de las actividades del Plan de Habitación Social. El plan de habitación social (PHS), es una parte del FSV coordinada por la EGIS que busca que las familias se involucren en el proceso de acceso a la vivienda, esta instancia contribuye a la formación de ciudadanía y a la integración social, desde la perspectiva habitacional (MINVU, 2008a).

El plan de habitación social consiste en una serie de actividades que permiten a las familias desarrollar habilidades necesarias para administrar y mantener su vivienda como patrimonio familiar, además le permite generar redes de apoyo e inserción en el barrio que permitirán mejorar su calidad de vida así como también planificar y ejecutar proyectos de ampliación o mejoramiento del lugar donde viven. El PHS acompaña a las familias desde la organización de la demanda hasta después de la instalación en la vivienda, por lo cual son distinguibles dos etapas: una primera etapa previa a la selección del proyecto, en donde se permite a las familias ser parte de la realización del proyecto de propuesta habitacional, participar en el diagnóstico grupal, en el que señalaran la características del grupo familiar que se beneficiará con la vivienda, a partir de este diagnóstico se definirán las necesidades del grupo que se asociaran al proyecto habitacional, se realizarán también actividades en las cuales la familia adquiera conocimiento de los aspectos centrales del FSV, y sobre las obligaciones de las EGIS y SERVIU, como último punto se espera que las familias aprueben los proyectos técnicos de la vivienda y sociales, del loteo y del entorno, lo cual demostrará involucramiento y conformidad con el proyecto al cual se postula.

En la etapa posterior a la selección del proyecto, se busca involucrar a las familias en el desarrollo y avance del proyecto de construcción, el plan busca también formar a los futuros propietarios mediante capacitaciones sobre el uso, cuidado y mantención de la vivienda, y en los proyecto de ampliación de la vivienda, y en la solución sanitaria, según corresponda, y en la protección de su patrimonio familiar; cuando corresponda, se apoyará al comité en el sistema de asignación de las viviendas y asesorará a las familias en la organización de la mudanza y coordinación de los servicios de post venta en obra. Conforme a las redes comunitarias en Plan busca favorecer la inserción de las familias en el barrio que los acoge; la convivencia y seguridad vecinal; y la conformación de organización comunitaria. Para los proyectos con Subsidio de Localización, coordinará acciones específicas para facilitar su inserción en el entorno, informando a la familia y a la comunidad sobre la realidad de su nuevo sector, además se buscará facilitar el vínculo de los grupos vulnerables con las redes sociales, asistenciales y de protección social correspondientes según las necesidades identificadas en el diagnóstico (MINVU, 2008b; Decreto Supremo N°174, 2005).

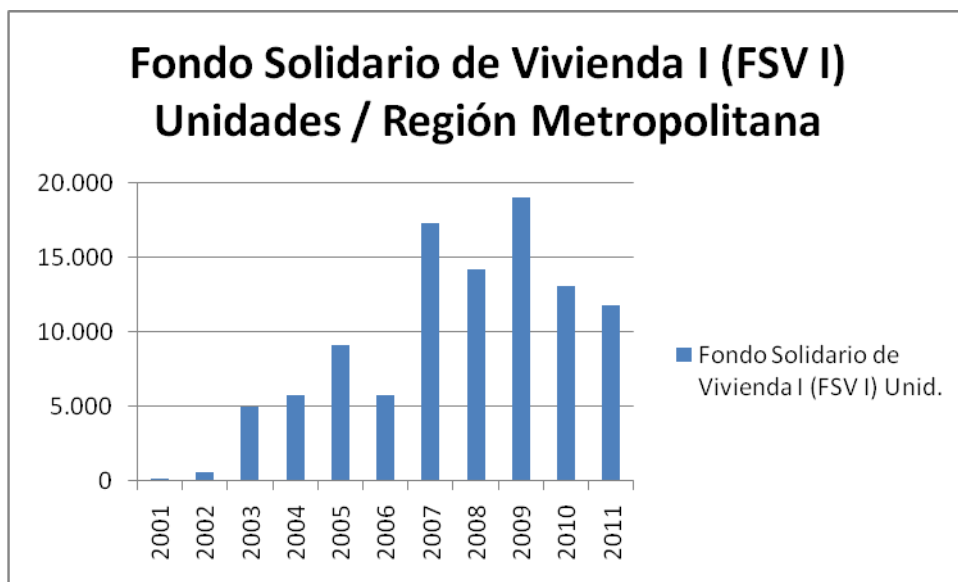
El siguiente gráfico muestra la cantidad de viviendas asignadas al FSV I a nivel nacional durante los años 2001 al 2011. Se debe tener en cuenta que los subsidios aumentaron en el año 2010 a causa del terremoto. Por lo tanto, además de seguir existiendo el plan regular del concurso FSV I, se creó el plan de reconstrucción que aumenta considerablemente el número de subsidios entregados (2010 - 2011).

Gráfico N° 1: Relación de subsidios entregados a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia desde datos MINVU (2012)

Gráfico N° 2: Relación de subsidios entregados en la Región Metropolitana



Fuente: Elaboración propia desde datos MINVU (2012)

Al igual que el gráfico anterior, las cifras señaladas en el gráfico indican la cantidad de subsidios FSV I otorgados desde el 2001 al 2011 para la Región Metropolitana. Los

datos reflejan el importante alza en subsidios entre los años 2007 al 2009, periodo en que se inyectaron mayores recursos monetarios al sector vivienda.

### 1.5 Incorporación de las EGIS como intermediarios ejecutores de la Política Habitacional

La EGIS en la Política Habitacional, son sociedades autorizadas por el MINVU, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) que operan en los programas de subsidio habitacional.

Las principales razones debido a lo cual se incluyen las EGIS en el Programa Habitacional, son en primer lugar por la necesidad de controlar el actuar de las constructoras más allá de la inspección estatal; en segundo lugar para equilibrar la negociación entre las constructoras y los potenciales beneficiarios; y en último lugar para aumentar el acceso de los potenciales beneficiarios a los subsidios, evitando la asimetría de información de los potenciales beneficiarios (Sur, 2011:27).

Una EGIS la puede formar toda persona, natural o jurídica, de derecho público o privado, con fines de lucro o sin fines de lucro, previa suscripción al Convenio Marco Único Regional (CMUR) el cual define las responsabilidades esenciales de las EGIS, así mismo como las facultades de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo y los procedimientos para aplicar sanciones cuando corresponda.

Dentro del Programa de Habitación en particular en el FSV, predominan de manera importante las EGIS de tipo privado, abarcando aproximadamente un 72%, dentro de estas destacan las Cooperativas que en el período que comprende el Informe Sur (2011), han mostrado una alta participación. Aun siendo menores en importancia, las entidades sin fines de lucro presentan una mayor antigüedad operando en el FSV (cerca de 5 años), en comparación con las entidades municipales y privadas que operan hace 4 años en promedio al 2011 (Sur, 2011:53).

Si bien existen mayor cantidad de EGIS privadas, en promedio, son las EGIS sin fines de lucro las que benefician a una mayor cantidad de personas, las EGIS públicas por su

parte benefician a una menor cantidad de personas que las privadas y sin fines de lucro, tanto para construcción, como para adquisición (Sur, 2011:57).

Entre sus responsabilidades principales, las cuales se detallan en la Resolución Nº 533/1997, se encuentran: el inscribir a los postulantes en el sistema del MINVU; organizar, asesorar e informar a los beneficiarios sobre los avances de las gestiones desde la postulación hasta la recepción de las viviendas; proteger los antecedentes entregados por los beneficiarios, asegurando su confidencialidad; presentar proyectos de arquitectura e ingeniería adecuadamente aprobados para la construcción; elaborar y ejecutar el Plan Habitación Social; asumir la responsabilidad por las gestiones desarrolladas por los profesionales que contrate para participar en estos proyectos; contratar a la constructora que ejecutará las obras procurando su solvencia económica para que esta no abandone el proyecto antes de finalizarlo; fiscalizar el desarrollo de los proyectos de construcción, actuando como ITO o supervisor de obras según corresponda; velar por que en las compraventas de terrenos para construcción, no se incurra en vicios de nulidad; entregar a la SEREMI o el SERVIU la información que les sea requerida para su fiscalización o auditoria (SEREMI MINVU, 2010:11).

Adicionalmente las EGIS deben: renovar dos veces al año los antecedentes de la sociedad y de sus socios o directores; informar a la SEREMI respectiva los cambios realizado tanto de la sociedad como de quienes la componen; asegurar a los beneficiarios la aplicación del ahorro comprometido en el financiamiento de los proyectos; asegurar y obtener, cuando corresponda, el financiamiento comprometido como aporte de terceros; exigir y verificar el cumplimiento de las obligaciones laborales y previsionales de la empresa constructora; desarrollar e implementar Planes de Habitación Social, cuando corresponda. (SEREMI MINVU, 2010:12)

Además de los deberes y responsabilidades anteriormente mencionadas, con la inclusión de las EGIS, la política habitacional busca ir más allá de la entrega de las viviendas a los beneficiarios, tal como se señala en el Informe de Sur (2011), en este sentido, las EGIS deben velar por el correcto cumplimiento del proceso, trabajar en conjunto con los potenciales beneficiarios articulándolos socialmente. Se requiere que las EGIS incorporen al usuario como actor relevante durante todo el proceso,



respondiendo a sus necesidades mediante actividades acordes. El fin último es lograr comunidades más cohesionadas, capaces de colaborar entre ellas evitando conflictos, violencia o problemas de convivencia. Esta apuesta por una articulación social de los beneficiarios, requiere que estos puedan integrar redes de apoyo social. “El hecho que los propios beneficiarios participen en el proceso de obtención de soluciones habitacionales y que se valore en los concursos los mecanismos de superación futura de la vulnerabilidad social, apunta en esta dirección” (Sur, 2011:30).

En búsqueda de esto, una de las importantes variables con las que deben trabajar las EGIS es la transparencia. Las EGIS deben velar por la transparencia en la selección de beneficiarios, mediante la involucración de municipios y actores privados, que gestionen y administren la entrega de servicios, manteniendo al MINVU como supervisor del proceso. Lo anterior permite una doble instancia de control, en la selección de los beneficiarios que tienen derecho al subsidio y el en el cumplimiento de los requisitos establecidos. Así mismo, se espera mayor transparencia en la selección de beneficiarios por el hecho de transferir esta tarea desde el poder político hacia la actividad privada, minimizando el riesgo de clientelismo político.

Unas de las razones que explican el surgimiento de las EGIS es la focalización, a través de su operación se pretende aminorar los problemas de focalización, principalmente en la captación de quienes necesitan de los beneficios pero no tienen acceso a la información, puesto que se les exige que cumplan con requisitos de difusión de la información y de la organización de la demanda. Las EGIS deben trabajar mediante el asesoramiento continuo para que potenciales beneficiarios lleguen a concretar sus proyectos.

Considerando la baja capacidad de supervisión que tienen los beneficiarios del proyecto y las obras, se transfiere este rol a las EGIS, pues tienen mayor capacidad de seleccionar la empresa adecuada, de hacer respetar los contrato tanto en calidad como en plazos, haciendo más efectiva a largo plazo la política habitacional. Así mismo deben velar por que los títulos de propiedad de los terrenos y de las construcciones cumplan las exigencias técnicas y legales que eviten problemas futuros. En última

instancia, las EGIS deben trabajar calidad en la presentación y gestión de los proyectos postulados. Para que un proyecto sea seleccionado y obtenga los subsidios necesarios, es indispensable que este tenga una buena formulación, asimismo, la gestión de estos es una responsabilidad de las EGIS (Sur, 2011:30).

#### 1.6 Principales aportaciones de la nueva política “Fondo Solidario de Elección de Vivienda”

El año 2011 mediante la implementación del decreto supremo N°49 llamado “Fondo Solidario de Elección de Vivienda” (FSEV), se remplazó el decreto N°174 que regía el Fondo Solidario de Vivienda descrito anteriormente. El programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda, plantea el MINVU (2011a) tiene siete fundamentos principales: mejoras profundas en la focalización, evitando arriendos o casas abandonas; subsidio único para la totalidad del proyecto, con el fin de que aquellos recursos que no se utilicen no se pierdan; factibilización de proyectos en zonas rurales mediante el monto de subsidio base con subvención a la factibilización, subvención adicional a la que podrán acceder los postulantes y grupos de postulantes, que debe estar destinada al financiamiento del proyecto o a completar el precio de la vivienda en operaciones de Adquisición de Vivienda Construida en zonas rurales o localidades de comunas con población menor o igual a 5.000 habitantes urbanos; postulación con o sin proyectos, lo cual entrega mayores alternativas de elección al momento de recibir el subsidio y no la rigidez de elegir un proyecto previa asignación del subsidio, esto adicionalmente permite que una sana competencia entre los proyectos que ofrece SERVIU y los que ofrece la EGIS; simplificación en la evaluación de proyectos y se premia el esfuerzo adicional de cada familia, mediante el incentivo al aporte familiar que hagan las familias al proyecto.

La vivienda del FSEV se financia a partir de 3 fuentes, el subsidio habitacional que se compone por un subsidio base y por un subsidio que puede ser de localización en zonas urbanas, o factibilización en zonas rurales; Subsidio complementario que pueden ser el premio al Esfuerzo, en donde el Estado duplicará el ahorro de las familias hasta

20 UF; El Subsidio de Construcción en Altura para edificios de tres pisos o más al cual se otorgaran 110 UF; Subsidio por Grupo Familiar, de 70 UF con el requerimiento de que la vivienda llegue a un mínimo de 50 Mt<sup>2</sup>, con un dormitorio para Adultos Mayores o Dormitorio para Familias Numerosas: en el caso de que una familia cuente con cinco miembros o más, se otorga este subsidio para disminuir el hacinamiento y el Subsidio por discapacidad de 20 a 80 UF, para mejorar la calidad de vida de familias con miembros discapacitados. Un monto mínimo de ahorro de las familias de 10UF y de manera opcional, aportes adicionales (MINVU, 2011b). El valor máximo de la vivienda no puede ser superior a 800 UF.

Al fondo se puede postular de manera individual dentro del primer quintil y colectiva donde un 30% puede pertenecer hasta el tercer quintil y un 70% se encuentre dentro del primer quintil.

### **III. Evolución del déficit habitacional en Chile**

Uno de los indicadores más relevantes a la hora de analizar la efectividad de las diferentes políticas en materia habitacional, tiene que ver con la evolución del déficit o carencia habitacional según los distintos periodos históricos.

La conceptualización más sencilla y general del déficit habitacional remite a la cantidad de viviendas que faltan para dar satisfacción a las necesidades de una determinada población (MINVU, 2007). Sin embargo, este concepto involucra discusiones complejas y muchas veces controversiales, que abarcan aspectos políticos, tecnológicos (herramientas de software para bases de datos), demográficos y sociales, que se suelen distinguir entre dos modalidades que difieren en su diagnóstico: el déficit cuantitativo y el déficit cualitativo de vivienda (MINVU, 2007).

El déficit cuantitativo da cuenta de la carencia de unidades de vivienda aptas para dar respuesta a las necesidades habitacionales de la población, mientras que el déficit cualitativo pone de relieve la existencia de aspectos materiales, espaciales o funcionales que resultan deficitarios en una porción del parque habitacional existente (MINVU, 2007).

Desde una perspectiva histórica, conviene analizar el déficit desde los diferentes datos censales de cada periodo. De esta forma, se puede comparar y analizar la evolución de dicho déficit.

El primer Censo Nacional de Vivienda, se realizó en 1952 y permitió contar con un diagnóstico completo de la situación habitacional de los hogares chilenos. El stock total de viviendas particulares, era de 1.051.075 y se estimaba el déficit habitacional en 242.338 unidades, de acuerdo al tipo y estado de conservación de las viviendas (Silva y Nieto, 1974 En: MINVU, 2009). En 1970, el déficit habitacional aumentó y alcanzó a 400.000 unidades, que representaban un 21% del stock.

En los tres primeros años de la década del 70, durante el Gobierno de la Unidad Popular, se pusieron en marcha planes habitacionales de construcción de viviendas más masivos conocidos hasta entonces (en 1972 las corporaciones del sector vivienda iniciaron la construcción de más de 100.000 viviendas), los que se vieron frenados por el desabastecimiento de materiales de construcción y llegaron a una brusca paralización en septiembre de 1973. El déficit habitacional hasta entonces seguía siendo elevando.

En el gobierno militar, desde septiembre de 1973 hasta 1989, la construcción habitacional alcanzó cifras inferiores a las 40.000 viviendas anuales, cifra que no fue suficiente para cubrir el crecimiento de los hogares chilenos (MINVU, 2008). Por tanto, el déficit habitacional superó al millón de viviendas en 1990 (MIDEPLAN, 1996), cifra abrumadora no sólo por su magnitud sino por el surgimiento de un nuevo componente del déficit: las familias allegadas (MINVU, 2009).

Tras el retorno de la democracia, el déficit habitacional se fue reduciendo de manera progresiva. En los últimos 15 años la política habitacional implementada en el país ha permitido la construcción de un gran número de viviendas sociales, optando por la cantidad más que por la calidad de éstas. El déficit habitacional llegó a alcanzar 1.030.000 viviendas en su nivel máximo en 1978, número el cual para 1999 se había reducido y se encontraba entre 550.000 y 650.000 viviendas (Morandé & García, 2004).

En el año 2002 y según datos de la encuesta CASEN, la necesidad habitacional bajó a menos de 500 familias (Serrano y Raszinski 2005), número aún más positivo considerando el aumento de la población y al descenso en más de un 300% de viviendas inhabitables.

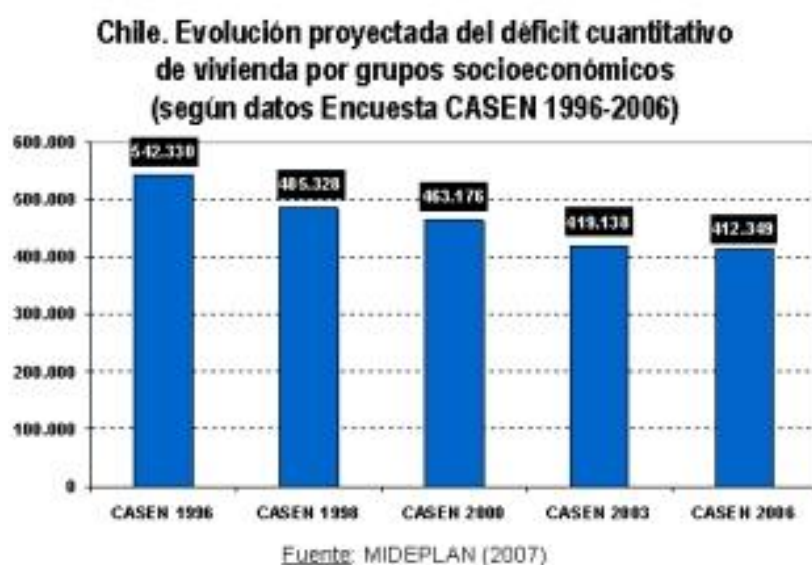
En el 2009, el déficit habitacional se estimaba en 805.796 viviendas, de las cuales el 43,9% corresponden a nuevas viviendas requeridas y el 56,1% a viviendas que necesitan reparaciones. Sin embargo, con el terremoto del 27 de febrero el déficit habitacional aumentó en un 45,9% respecto a los valores mencionados anteriormente

(Gobierno de Chile, 2010). El retraso del déficit habitacional debido al terremoto del 2010 causó que el presupuesto destinado a la construcción de viviendas aumentara.

La eliminación del déficit, tanto cualitativo como cuantitativo de la vivienda social, ha sido uno de los principales objetivos de las políticas habitacionales actuales. Dirigiéndose a re focalizar los programas que atienen a los sectores más pobres de la población (Castillo e Hidalgo, 2007).

El gráfico que se muestra a continuación, refleja la evolución proyectada del déficit cuantitativo de vivienda, según los datos obtenidos por la encuesta CASEN de los distintos periodos de tiempo.

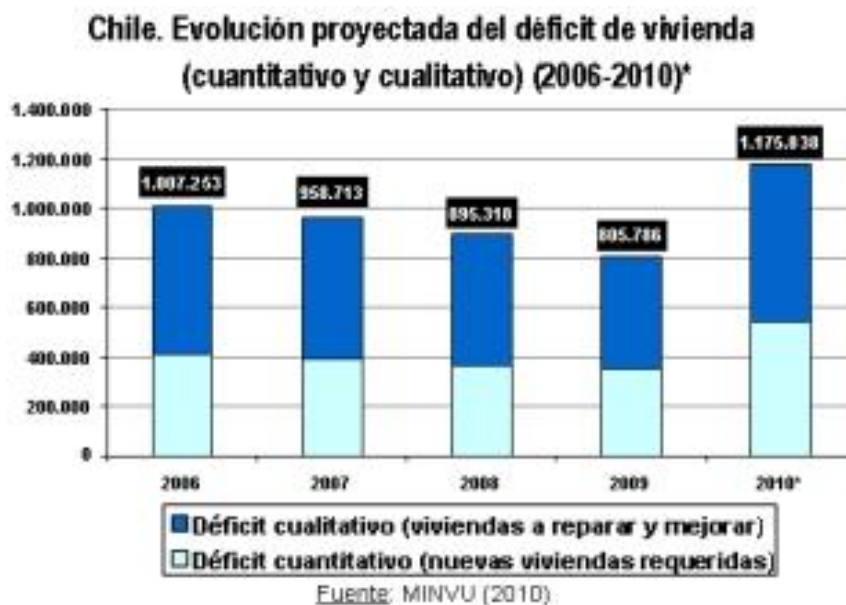
Gráfico Nº 3: Evolución Déficit habitacional 1996 - 2006



Sin embargo, esta tendencia a la baja se ve abruptamente interrumpida por el sismo y tsunami que afectó a la zona centro-Sur del país en febrero del 2010, fenómeno que significó un súbito aumento del déficit habitacional tanto en su dimensión cuantitativa como cualitativa (MINVU, 2010a).

Considerando lo anterior, el gráfico que se observa a continuación refleja el aumento proyectado de déficit habitacional desde lo cuantitativo como cualitativo entre los años 2006 y 2010<sup>44</sup>.

Gráfico Nº 4: Evolución Déficit Habitacional 2006 - 2010



Al considerar la serie histórica de datos de la Encuesta CASEN hasta 2006, debido a la catástrofe recién mencionada, las cifras estimadas significarían un retroceso de más de 10 años en relación a la situación habitacional del país (MINVU, 2010a), sumando más de 600 mil unidades<sup>45</sup>.

Pese a que no contamos con cifras oficiales sobre el déficit habitacional actualmente, a partir de los resultados preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda<sup>46</sup> realizado durante el año 2012, se contabilizaron 5.729.977 viviendas, y un déficit habitacional alrededor de 450.000 viviendas.

<sup>44</sup> Según MINVU, El dato 2010 corresponde al déficit estimado para el año 2009 sumado al número de requerimientos derivado de los efectos del terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010 estimados en base a las siguientes fuentes: Informe Oficina Nacional de Emergencia Ministerio del Interior (ONEMI), CASEN 2006, cartografía digital de las zonas afectadas y catastros MINVU.

<sup>45</sup> Esta información se basa en proyecciones estadísticas elaboradas por la Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU) del MINVU, las que consideraron como antecedente las mediciones efectuadas por MIDEPLAN con datos de la encuesta CASEN 2006. Para actualizar estas cifras, se consideraron tres factores: (a) la evolución proyectada de los hogares; (b) el comportamiento esperado de la actividad constructiva; y, (c) los daños causados por el terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010, según fueron estimados por el MINVU. La serie de datos completa de la proyección se publicó en el informe presentado por el MINVU a la Cuenta Pública Ministerial 2010.

<sup>46</sup> Los resultados preliminares se pueden observar en: [http://www.censo.cl/2012/08/resultados\\_preliminares\\_censo\\_2012.pdf](http://www.censo.cl/2012/08/resultados_preliminares_censo_2012.pdf)

## **CAPÍTULO IV:**

### **PRESENTACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE RESULTADOS**

En el marco del programa Fondo Solidario de Vivienda, los proyectos de vivienda definitiva son liderados por las Entidades Gestoras de Inmobiliaria Social o EGIS, quienes tienen el rol de asesorar a las familias para el correcto acceso a su solución habitacional (MINVU, 2008b). Las EGIS pueden ser entidades públicas, privadas o pertenecientes al tercer sector, tipo fundación u organización no gubernamental sin fines de lucro. Dentro de las responsabilidades establecidas en el decreto supremo 174, se encuentra, el ofrecer a las familias proyectos habitacionales técnica y económicamente factibles, coherentes con las aspiraciones de las familias, que estén insertos e integrados en un barrio y entorno.

Para efectos de este trabajo, se seleccionaron 3 EGIS de distinta naturaleza: una de origen público correspondiente a un municipio de la ciudad de Santiago, otra del sector privado (ámbito empresarial) y una tercera, fundación sin fines de lucro, correspondiente al tercer sector. De cada EGIS, se escogieron dos proyectos habitacionales concluidos y ejecutados bajo el decreto 174 que guía la política, entre los años 2006 al 2010.

Cabe señalar, que los resultados de esta investigación corresponden solo y exclusivamente a las 3 EGIS seleccionadas, es decir, no podemos generalizar los discursos como si cada EGIS representara o generalizara la totalidad de éstas según su naturaleza.

Para lograr recoger los discursos de los distintos actores participantes en los proyectos habitacionales escogidos, se entrevistó a los coordinadores sociales, dirigentes y pobladores de cada uno de los proyectos. Por lo tanto, los resultados se describen a



partir de los discursos de cada uno de los actores, que corresponderían como mínimo a 3 distintos por proyecto. En total, contamos con 22 entrevistas<sup>47</sup>.

En este apartado observaremos el desarrollo del proceso de los distintos proyectos de vivienda escogidos en función de las 3 EGIS correspondientes. En este sentido, se observó cómo se han llevado a cabo las funciones establecidas por el decreto, poniendo especial énfasis en el tipo de normatividad según las distintas formas de participación (remitidas también al Plan de Habilitación Social) y coordinación del conjunto de actores presentes, así como también la relación que pueda existir según la naturaleza de cada EGIS y los resultados de dichos proyectos.

Para efectos de este apartado, los resultados se presentarán de la siguiente forma: en primer lugar se realiza una caracterización de cada EGIS seleccionada en función de las diferentes categorías de análisis para luego proceder a la descripción de cada proyecto en forma particular. La descripción de los 6 proyectos habitacionales correspondientes a las 3 EGIS seleccionadas, se organiza a partir de las siguientes categorías: Antecedentes preliminares del proyecto; Conformación del comité de vivienda; Participación y Plan de Habilitación Social; Actores que participaron en el proceso y; Evaluación del proceso.

En un segundo momento, se observará el referencial normativo que predomina en los proyectos habitacionales según la EGIS correspondiente. Para ello se utilizará la matriz construida (que se muestra a continuación), que considera las distintas dimensiones que caracterizaría a una red de políticas públicas desde el referencial normativo que estaría en su base.

Por tanto, una vez descritos los proyectos habitacionales se presentará un apartado que describa las categorías centrales según el referencial normativo de cada EGIS. Las categorías son: Organización de la red y tipo de coordinación; toma de decisiones;

---

<sup>47</sup> Algunas de ellas son grupales; otras, son utilizadas para los dos proyectos de la EGIS correspondiente. Esto, porque 2 de los entrevistados habían sido coordinadores de ambos proyectos.

resolución de conflictos de interés y; tipo de participación (que toma en cuenta el Plan de Habilitación Social), todas ellas observadas desde el referencial normativo.

Recordemos que las principales funciones de las EGIS establecidas por el DS 174, se centran en organizar y representar a las familias frente al SERVIU, apoyar y gestionar el trabajo en los comités, asesorar a las familias en la búsqueda de un terreno, diseñar un plan de construcción y contratar una empresa constructora en conjunto con las familias, verificar que se cumplan los requisitos de postulación, diseñar y ejecutar un Plan de Habilitación Social que abarque un conjunto de actividades para que las familias tomen decisiones sobre las características y calidad de su vivienda, además se responsabilicen de su mantención y cuidado, y se integre a su red social. Las EGIS deben gestionar la ejecución de la construcción, obtener los permisos necesarios para construir y encargarse de la recepción de las obras (Sagredo, 2010; MINVU 2008b).

En cuanto a las entrevistas realizadas, cabe mencionar que a cada una de ellas se le asignó un código específico. A continuación se presenta un cuadro que muestra los códigos correspondientes:

Tabla N° 6: Códigos de entrevistas realizadas

		EGIS PÚBLICA		EGIS FUNDACIÓN		EGIS PRIVADA	
PROYECTOS		P. 1	P. 2	P.1	P.2	P.1	P.2
ENTREVISTADOS/AS	Representante EGIS	A1		B1		C1	
	Coordinador/a Social	A2	A3	B2	B3 - B4	C2	C3
	Dirigentas	A4	A5	B5	B6	C4	C5
	Pobladoras	A6	A7	B7	B8	C6	C7

## **I. EGIS FUNDACIÓN**

### **Caracterización**

Esta EGIS es una institución sin fines de lucro con más de una década de trabajo en sectores en situación de extrema pobreza, caracterizados por la no tenencia de una vivienda digna para vivir. Desde la promulgación del decreto 174 (2005) esta institución se inscribe como EGIS en el SERVIU y comienza a desempeñarse como tal a lo largo de todo Chile.

Según los Registros técnicos del MINVU, esta EGIS tiene convenios para ejecutar programas de tipo: Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF); Sistema Subsidio Habitacional Rural (SHR) y; Fondo Solidario de Vivienda (FSV). Sin embargo, a la fecha y en la Región Metropolitana solo ha desarrollado proyectos referentes al FSV.

Gracias al trabajo previo que realizaba la fundación en los distintos “campamentos” o asentamientos precarios, se insertan fuertemente en el año 2007 postulando alrededor de 11 proyectos en la Región Metropolitana. Entre los años 2006 y 2010, la fundación postuló y terminó más de 28 proyectos de viviendas en la Región Metropolitana de Santiago.

Según documentos de la institución, la fundación trabaja por mejorar la calidad de vida de los campamentos del país, por medio de un trabajo comunitario en conjunto con pobladores y voluntarios, que busca la obtención de la vivienda definitiva por medio de comunidades organizadas y fortalecidas. Lo anterior se materializa en la (er) radicación del campamento y en la concreción de un nuevo barrio (UTPCH, 2006).

En el año 2007, la fundación se propuso llegar al bicentenario de la patria sin la miseria de los campamentos, donde ya no sea necesaria. Este postulado se convierte en guía de acción para la intervención. En tanto, su visión es “erradicar con excelencia todos los campamentos del país, abriendo de esta manera espacios de integración que nos permitan hacer de Chile un Techo digno para todos” (UTPCH, 2006).

Para llevar a cabo lo anterior, la fundación se subdivide en distintas áreas y planes de trabajo. Dentro de estas se encuentra el Área de Vivienda Definitiva que a su vez se subdivide en el área social de trabajo comunitario, donde se desarrolla el Plan de Habitación Social exigido por el SERVIU. El objetivo de esta área es “Acompañar el proceso de intervención de todos los campamentos donde trabaja permanentemente la fundación, desde el período de inserción a las comunidades hasta la conformación del nuevo barrio” (UTPCH, 2006).

Cabe mencionar que la fundación ha experimentado grandes cambios institucionales a lo largo de los años, los que van marcando la diferencia entre un periodo y otro. En sus inicios (2000) solo se dedicaba a la construcción de mediaguas o viviendas de emergencias para familias que vivían en situación de campamentos y extrema pobreza en el país; en el año 2006, se crea el Área de Vivienda Definitiva y se conforman como EGIS, lo que da un giro en su intervención, poniendo énfasis en la (er) radicación de los campamentos del país. Ya en el año 2010, el proyecto se expande con fuerza hacia países de América Latina, alcanzando en la actualidad más de 15 países en inserción. Debido a la alta tasa de (er) radicación de campamentos en el país, actualmente la intervención de la fundación en Chile tiene el foco puesto en la vida de barrios de los sectores más vulnerables, intentando trabajar en aquellas problemáticas actuales que experimentan los “nuevos barrios”.

Para efectos de este trabajo, se pondrá atención en lo ocurrido entre los años 2006 a 2010, periodo de postulación de los proyectos seleccionados y correspondientes al programa FSV (DS 174). En ese periodo de tiempo, la fundación definía su modelo de intervención en campamentos apuntando a pasar desde el comité de vivienda a la junta de vecinos. Para ello, tenían 3 ejes entrelazados entre sí: la construcción de mediaguas, la habitación social y la vivienda definitiva (UTPCH, 2006).

Desde el documento correspondiente al Plan de Habitación Social entregado en su momento al SERVIU, el modelo de intervención tenía como fin potenciar el capital social y humano de las comunidades para que puedan movilizarlos y acceder a las

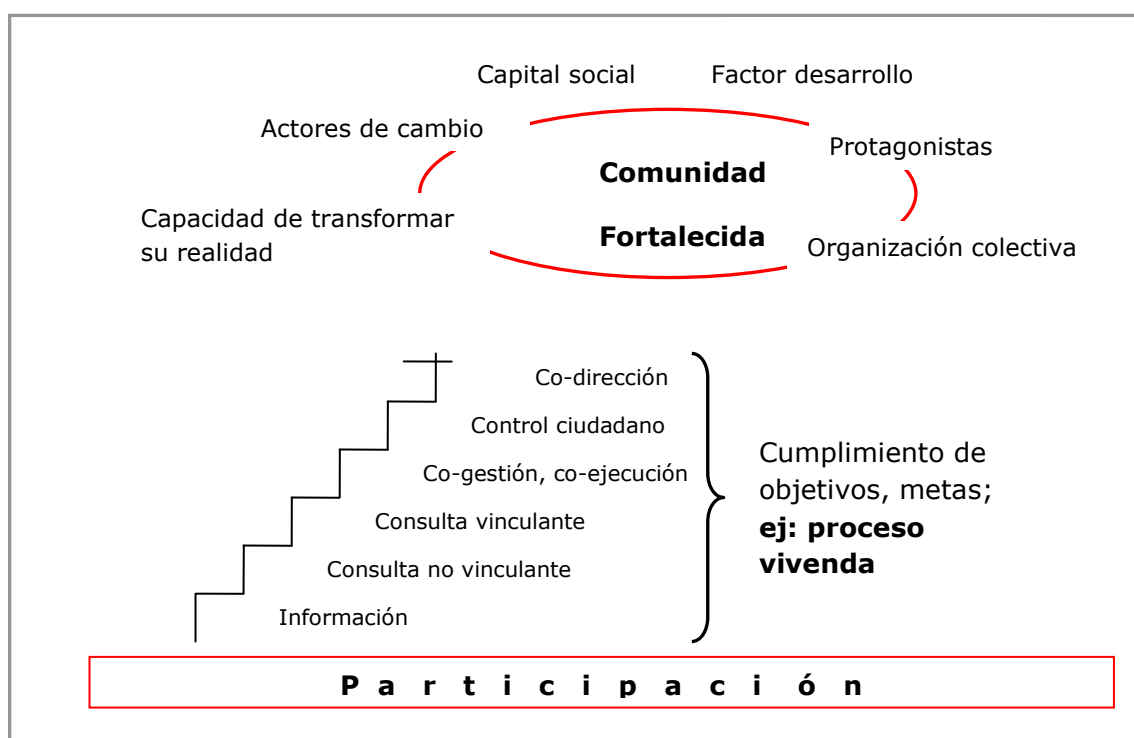
oportunidades que ofrece el mercado, Estado y sociedad civil, logrando estar insertos en la sociedad de una manera más significativa (UTPCH, 2006).

Para la fundación estos objetivos se llevarían a cabo por medio de una participación organizada y acciones tendientes al empoderamiento de las personas y comunidad, desarrollando habilidades y competencias en las personas y comunidades que viven en los campamentos. En este sentido, esta EGIS sustenta sus objetivos desde un enfoque participativo basándose en la propuesta metodológica de la División de Organizaciones Sociales (DOS) para mejorar la calidad de la oferta gubernamental de participación en Políticas Públicas (SEGEOB, 2005).

Desde esta mirada, la fundación busca que las comunidades de los proyectos de viviendas reconozcan tanto sus riquezas como carencias individuales y grupales, con el fin de organizarse y poner recursos para el cumplimiento de sus objetivos, “se espera que sean capaces de aunar recursos, tener capacidad de autogestión, organización y estén informados de manera de que sean protagonistas de su proceso de vivienda. El fin último es una comunidad fortalecida/empoderada que sea capaz de controlar su propio ambiente y entorno, mejorando su calidad de vida y que proyecte nuevas líneas de acción en su futuro barrio” (UTPCH, 2006:7).

A continuación se presenta un esquema resumen de la participación para el fortalecimiento comunitario, presentado por la EGIS al momento de postular los proyectos de vivienda seleccionados:

#### Esquema N° 4: Modelo de Participación para el fortalecimiento comunitario



Fuente: UTPCH, 2006

#### **Participación y Plan de Habilitación Social:**

Para esta EGIS la participación de las familias va más allá de la habilitación social requerida por el SERVIU. La fundación se sustenta en el principio de trabajo comunitario, que busca fortalecer y potenciar el capital social de las comunidades, instalando la habilitación social como un proceso que se inicia desde el momento en que las comunidades buscan gestionar proyectos de vivienda. En este sentido, la fundación entiende la vivienda no como el producto de la intervención realizada, sino como el medio que permitirá que las habilidades y herramientas que posee la comunidad “habilitada” puedan ser usadas en un ambiente y entorno que se concreta en un barrio armónico para la comunidad (UTPCH, 2006).

En este contexto, la institución define ciertos mínimos necesarios de organización y empoderamiento para emprender los procesos de (er) radicación integrales, buscando

comunidades sustentables<sup>48</sup> en el tiempo. La fundación comprende una comunidad sustentable como la conjunción de cinco atributos que conforman la habilitación social: Identidad, Participación y Organización, Autogestión, Capacitación, y Redes Formales (UTPCH, 2006).

El objetivo general<sup>49</sup> que se plantea la fundación para la habilitación social es “Fortalecer las capacidades de comunidades de campamentos en proceso de vivienda para el desarrollo de comunidades sustentables al momento de la erradicación” (UTPCH, 2006).

El modelo de intervención de la fundación se sustenta en una hoja de ruta conformada por cuatro etapas secuenciales (que no están determinadas por un tiempo específico), cada una con sus respectivos objetivos e hitos a lograr gracias a un trabajo en conjunto entre la comunidad, profesionales y voluntarios de la institución. Para la fundación, esto último genera un impacto positivo en la responsabilidad de las familias con el nuevo barrio y la sustentabilidad de la comunidad (UTPCH, 2006).

La primera etapa la denominan “preparación de la comunidad”, que debe concluir con la formalización del comité (declaración compromiso formal entre comunidad y EGIS; desarrollo del proyecto autogestionado, un conocimiento claro del proceso de vivienda) y la constitución de la mesa de trabajo (directiva validada democráticamente, definición y reconocimiento del grupo, vinculación de representantes de la comunidad con actores claves como Municipio, SERVIU y EGIS). Esta etapa culmina con la tenencia

---

<sup>48</sup> Entendida por la fundación, como un grupo que comparte intereses, fines, normas y entorno y que se hace sustentable al momento en que logra superar con éxito cada una de las amenazas y asimilar con eficiencia cada una de las oportunidades que ven en su situación social.

<sup>49</sup> Objetivos Específicos de la Habilidad Social: Contribuir a la identificación y reconocimiento del grupo que compone el proyecto de vivienda; Fomentar la organización democrática, participativa y eficiente para el hacer efectivo la erradicación de excelencia; Incentivar la capacidad de autodefinir fines comunitarios y trabajar planificadamente para la concreción de éstos conforme el avance del proyecto de vivienda; Impulsar a visualizar las necesidades existentes y motivar a aprovechar las oportunidades que existen en el entorno para una solución autónoma; Vincular y hacer partícipe a la comunidad de las redes formales existentes en el entorno para su utilización efectiva con miras facilitar la concreción del proyecto de vivienda (UTPCH, 2006).

de los requisitos necesarios para el proceso de vivienda y con el compromiso por trabajar de manera comunitaria.

La segunda etapa es denominada como “diseño y posibilidad efectiva para desarrollo proyecto comunitario”. En esta etapa la EGIS se propone realizar un plan de ahorro exitoso para la vivienda, además de concretar la validación del proyecto de vivienda en la comunidad logrando la firma y celebración de la aprobación y postulación del proyecto (UTPCH, 2006).

La tercera etapa se denomina “concreción del nuevo barrio” donde la comunidad encauza su trabajo principalmente a la capacitación y concreción de proyectos orientados al mejoramiento y equipamiento del barrio, culminando con la entrega de subsidios y realización de la primera piedra.

La última etapa la denominan “comienzo de la vida del nuevo barrio”. Esta etapa marcaría el cierre del proceso de obtención de la vivienda, dando inicio a la nueva vida en el barrio. El objetivo central de esta etapa tiene que ver con la concreción de los proyectos ya iniciados o planeados en las fases previas así como también el planteamiento de nuevos desafíos y renovación del compromiso en búsqueda de continuidad en el trabajo. Por lo tanto, el proceso llegaría a su etapa final con la entrega y traslado a las viviendas, la inauguración de las mismas y de la sede comunitaria.

En cuanto a la metodología de trabajo de la fundación, tiene 3 grandes componentes que se complementan e interactúan entre sí. En primer lugar estaría la estrategia de inserción, donde se pretende comenzar a generar lazos de confianza efectivos entre la comunidad y voluntarios de la institución; en segundo lugar están las mesas de trabajo, eje clave durante toda la intervención, que se constituyen cuando los lazos de confianza ya se han generado; y en tercer lugar, estarían las herramientas al servicio de la habilitación social<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Educación (Formación de Capital Humano; Apoyo a la organización para la autohabilitación educacional sustentable; Redes educativas y culturales locales), Salud (Comisión de salud; Capacitaciones; y Redes), Fomento productivo (Capacitaciones; Microcréditos; y Derivación), Jurídica (Apoyo en la constitución y fortalecimiento de comités de vivienda; Asesorías antes y



Tomando en cuenta los distintos componentes que abarca esta EGIS a la hora de definir y enfrentar la habilitación social en los proyectos de vivienda, podríamos pensar que la institución da un paso más allá de lo definido y establecido por el SERVIU. Se comportarían como ciertos mínimos que la fundación supera con creces en el ámbito social de los proyectos. Dicho por el ex director del área de habilitación social de la fundación que señala que a partir del diagnóstico inicial se detectaban las principales problemáticas que preocupaban a la comunidad para luego crear estrategias que apuntaran en esa dirección.

“Por un lado, tienen los mínimos que plantea el decreto 174, ese mínimo se tenía que hacer... y uno le planteaba a la comunidad, hay estos mínimos, pero de verdad eran mínimos para nosotros...”(B1:8).

Según el entrevistado entonces, el contar con mayores recursos, es clave para el desarrollo del plan de habilitación social, sobre todo para abordar las diferentes problemáticas de la comunidad. En este sentido, la fundación identificaba las necesidades surgidas en el diagnóstico poniéndolas en juego con las prestaciones y servicios que la fundación ofrecía, y si alguna de ellas no lo cubría, se pedía colaboración a entidades especializadas en esa problemática específica.

A ver 2 líneas...1, al detectar las necesidades en el diagnóstico, tiene una batería de prestaciones de servicios, por así decirlo, tiene salud, educación, fomento productivo etc.. y lo que calzaba del diagnóstico con estas áreas, se vinculaban y se podían trabajar con la comunidad, pero había otra línea que daba la gracia del PHS que salía un poco de las áreas de un techo para Chile y era que de repente salían temas más bien que (...) El PHS al final gatillaba temas que salían del techo, pero que igual se abarcaban porque la comunidad eran las que lo tomaban y eran los actores fundamentales para hacer estas cosas (B1:8).

### **Elección de EGIS:**

La elección de la EGIS se constituía en un momento decisivo y clave para los proyectos. El SERVIU exigía que los comités eligieran libremente la EGIS que querían tener y que la

---

durante el proceso de postulación; Capacitaciones y formación ciudadana), Infocap (realiza cursos de capacitación en las comunidades. Se consideran dos tipos de cursos), Habitabilidad (Capacitaciones; Redes; Ampliaciones), Espacios públicos (emprendiendo acciones tomando en cuenta la construcción participativa del nuevo barrio).

decisión tenía que quedar establecida en un acta firmada por todos los socios del comité.

En el caso de la EGIS tipo fundación, el ex director del área de habilitación social señala que intentaban de que la decisión fuera tomada con total libertad entre los miembros del comité. “Les dábamos 2 o 3 meses para que conozcan las demás EGIS que habían en el medio y por favor que tuvieran la libertad de elegir cualquiera, “nosotros no nos vamos a enojar, no nos vamos a sentir” (B1:16).

### **Relación entre actores:**

En cuanto a la relación entre EGIS y demás actores participantes del proceso (SERVIU, Municipio y otros dependiendo del proyecto), el ex director del área de habilitación social señala que en la principal y única instancia de encuentro entre los distintos actores participantes, eran las mesas de trabajo. “Lo que se trataba de hacer era que la instancia fuera en la mesa de trabajo, es decir, las personas que trabajaban en el ministerio llegaban directamente a la mesa de trabajo, la municipalidad fue algunas veces” (B1:17).

En cuanto a la relación y coordinación con los miembros del SERVIU metropolitano, el entrevistado señala que existieron instancias como capacitaciones informativas, reuniones de trabajo, experiencias de consulta y evaluación de procesos. “SERVIU siempre da capacitaciones a la EGIS y eso es muy bueno, capacitaciones del fondo solidario de vivienda, del decreto supremo, del manual del PHS y todo ese cuento” (B1:20).

Uno de los aspectos relevantes del relato emitido por el coordinador social de esta EGIS, tuvo que ver con la invitación que les realizó el SERVIU a ellos como EGIS, a participar de una instancia evaluativa donde dialogaron distintas EGIS, “una vez fuimos invitados por el ministerio de vivienda a contar nuestras experiencias y llamaron como a 10 EGIS, creo, éramos como 10 EGIS y hablamos del PHS, estábamos muy coordinados con el ministerio de vivienda y con los SERVIU de cada región” (B1:20).

## **DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS: EGIS FUNDACIÓN**

### **1. PROYECTO I:**

#### **1.1 Antecedentes preliminares**

El condominio correspondiente al proyecto I, está ubicado en la zona poniente de Santiago. Al año 2011, un 17,0% de la población de este municipio vivía en situación de pobreza, que corresponde a 6 puntos porcentuales más alto que el promedio de la región (11,5%) (Fundación Superación de la Pobreza, 2011). Está conformado por 40 familias, de las cuales más del 50% de ellas vivían en el mismo campamento al momento de postular (21 familias), mientras que el 44 % vivía en condición de allegados en la misma localidad (14 familias); y en el terreno donde se emplazó el proyecto vivían 5 familias. Es decir, todas las familias pertenecían al mismo sector.

El proyecto fue de erradicación para quienes no vivían en el terreno en que se emplazó el proyecto, y de radicación para aquellos que a la hora de postular vivían en situación irregular en este.

Tanto las familias que vivían en campamento como las que ocupaban el terreno donde se emplazaría el proyecto, vivían en situación de ocupación irregular sin los servicios básicos mínimos, con poco acceso a alcantarillado lo que indica un bajo nivel de higiene y salubridad. A ello se le suma el alto nivel de hacinamiento y la baja calidad de las viviendas que tenían en ese momento, ya que estas carecían de material aislante o de forro que las proteja de las bajas temperaturas y humedad, provocando así, un incremento en las enfermedades, especialmente en los menores (UTPCHb, 2006).

La mayoría de las familias que conformaron este proyecto participaban en el programa PUENTE<sup>51</sup>, demostrando así la situación de extrema pobreza y vulnerabilidad en la que vivían antes de postular a las viviendas.

---

<sup>51</sup> El programa Puente está focalizado para las familias de más bajos recursos del país. Entrega a las familias beneficiarias el Apoyo Psicosocial que consiste en un acompañamiento personalizado a la familia por parte de un profesional o técnico (Apoyo Familiar), a través de un sistema de visitas periódicas en cada domicilio. El rol fundamental del Apoyo Familiar es constituirse en enlace entre la familia y la red pública y privada de promoción social, en áreas tales como: Identificación, Salud, Educación, Dinámica Familiar, Habitabilidad, Trabajo e Ingresos. Este acompañamiento dura 24 meses, constituyéndose en un estímulo para potenciar

El proyecto se ingresa al SERVIU a principios del año 2007 y se entregan las viviendas en diciembre del año 2009.

## **1.2 Conformación del Comité de Vivienda:**

El Campamento donde vivían la mayoría de familias que luego conformaron el comité, se formó en la década de los 80, reconociéndolos recién el año 2000 como campamento para la municipalidad y entidades gubernamentales. La dirigente del proyecto nos comenta al respecto: “En el año 2000 nos designaron a nosotros como campamento (...) Te arrendaban el pedazo para poner una media agua (...) En el 2000 por la ley nos designaron el título de campamento” (B5:1).

Miembros y voluntarios de la fundación comenzaron a trabajar con esta comunidad desde el año 2004, realizando distintas actividades de apoyo, capacitación y trabajo en conjunto. Después de varias experiencias truncadas de postulación a la vivienda, en el año 2006 se empieza a trabajar en conjunto entre la fundación y comunidad para la postulación a la vivienda.

Tanto la dirigente como la pobladora entrevistada comentan que antes que llegara la fundación al campamento, existieron otras gestiones en temas de vivienda que no dieron frutos “En ese entonces estábamos esperando 12 años que el municipio nos diera la oportunidad de tener casa (...) También sufrimos un fraude, la señora con la que yo te llevé, hubo un fraude muy grande” (B5:2). De ahí el temor que tenían los pobladores al iniciar nuevamente la propuesta de trabajo que les ofrecía la fundación.

La pobladora entrevistada coincide en el temor y desconfianza señalado por la dirigente, “no creíamos en el cuento de la vivienda porque nosotros habíamos postulado, hacía ya como 10 años que estábamos postulando” (B7:1), hasta que apareció la fundación y comenzaron a trabajar nuevamente, “Entonces apareció el techo (...) Fuimos 40 familias, y somos 40 familias en total. Hacíamos actividades, pero

no para poner la plata a la libreta, porque cada uno ponía su plata. Hacíamos actividades para otras cosas” (B7:1).

A pesar de la desconfianza que hubo por un acotado tiempo desde los pobladores hacia la fundación y de la posibilidad de otra experiencia de fracaso y fraude, la dirigente comenta que desde un comienzo ella comprendió que venían a ayudarlos y apoyarlos en este proceso de obtención de su vivienda definitiva. En la entrevista, comenta que intentó convencer a sus vecinos de tomar esta oportunidad. “Pero miren son cabros jóvenes, están estudiando una carrera, trabajan en esto, eh, qué tienen que andar haciendo mojándose, ellos son los mejores que pueden estar en sus casas, a ellos les nace, les gusta” (B5:3).

Un elemento interesante a destacar, es la visión de la dirigente en tanto la tenencia de una vivienda digna se constituye como un derecho y no como un favor o un regalo solo para algunos.

Con estos precedentes, la fundación comienza a trabajar con la comunidad, exigiéndoles que como punto de partida se organizara una directiva y se inscribieran como junta de vecinos en la Municipalidad que les correspondía.

Además de comenzar con las gestiones pertinentes para formar el comité de vivienda, la fundación comenzó a trabajar en el campamento realizando talleres de reforzamiento escolar para niños/as, capacitaciones para adultos, entre otros. Todo ello, fue valorado positivamente por la comunidad. “Necesitamos una sede, hay que poner una sede aquí para trabajar (...) En un mes teníamos sede. Entonces cuando nosotros hicimos la elección, vino la persona del municipio, teníamos sede. (B5:5).

Con la conformación de la directiva en asamblea con los representantes del municipio, pobladores y miembros de la fundación, se forma el comité, liderado por la misma dirigente durante todo el proceso.

Cabe destacar la confianza que comenzó a tener la comunidad en los miembros que conformaban la fundación y en la institución misma, confianza que según la dirigente se prolongó a lo largo de todo el proceso.

Con un toque de nostalgia, la dirigente comenta lo importante que fue para la comunidad la presencia de la fundación, no solo por el apoyo durante el proyecto de vivienda, sino también en todo lo que significó para la comunidad en términos de aprendizajes personales y apoyo. “Estudiamos, los cabros pasaron bien de colegio, las señoras aprendieron a tejer. Hicimos talleres de repostería, aprendimos a ahorrar, la que no aprendió, la que no sabía aprendió y la que sabía fortalecimos lo que sabía. Nos graduaron” (B5:8).

Paralelo a los talleres y actividades realizadas en conjunto entre la fundación y la comunidad, se comenzaron a realizar los trámites pertinentes de inscripción de familias al SERVIU, la búsqueda de terreno y el plan de ahorro para las libretas.

El Coordinador Social de este proyecto de vivienda señala en la entrevista realizada que el proyecto contó con ciertos facilitadores que fueron claves en el proceso. Por una parte, el proyecto era de pequeña envergadura, todos los participantes se conocían y pertenecían al sector “donde se construyó el proyecto ahí vivían 3 o 4 familias y esas familias se sumaron al proyecto” (B1:1).

Por otro lado, el entrevistado reconoce que tenían una gran red con el municipio, “era pequeño pero, tenían una red brígida con la municipalidad, tenían contacto con el alcalde, tenían buena llegada eso se lo dio también, la corporación de dirigente también somos chilenos” (B1:1), y con el colegio de la compañía de Jesús emplazado al frente del terreno donde se construiría el nuevo barrio “el terreno estaba emplazado al frente del colegio de los jesuitas, colegio que tenía una relación demasiado buena con ellos, a una cuadra estaban los carabineros, con los que también mantuvieron una relación” (B1:1).

Todo ello facilitó el desarrollo del proyecto de vivienda, además la buena relación con el SERVIU metropolitano, “con SERVIU territorial estaban bien vinculados, estaban con empresas también, tenían vínculos para arreglar el aspecto comunitario” (B1:1).

### **1.3 Terreno donde se emplazó el nuevo barrio:**

Los propietarios del terreno donde se instaló el nuevo barrio era el arzobispado de Santiago. Una vez encontrado y elegido el terreno por el comité, se comenzaron las conversaciones para lograr comprar dicho terreno. La dirigente del comité comenta sobre el momento en que se decidió firmar la promesa de compra venta, sujeta a la adjudicación del subsidio y pago efectuado del mismo.

“El arzobispado nos vendió este terreno y todo esto, nos dio plata (...) nos dio plata para que se emparejara este terreno y se pudieran construir buenas casas acá” (B7:5) La dirigente, relata el momento, “Llegó el momento que compramos terreno. Fue como... en seis meses más le vengo a pagar el terreno. Un compromiso de compra-venta (...) gané el subsidio, compré el terreno, pagué el terreno” (B5:20).

Desde lo señalado por los entrevistados se podría decir que en este caso en particular, elegir y luego comprar el terreno no fue algo complejo. Una vez que se firmó la promesa de compra venta, el proyecto comenzó a avanzar rápidamente constatando una pieza clave el ámbito social. “La construcción del barrio era el periodo más fuerte en lo social, después el taller de copropiedad, en que mes puntualmente (...) entonces, de la historia de cada proyecto también iba saliendo su propia construcción de cómo querían vivir ellos” (B1:15).

### **1.4 Participación y Plan de Habitación Social:**

Tal como lo indica el que fue coordinador social de este proyecto, la habitación social que se exigía desde el SERVIU se constituía en mínimos para la fundación. El trabajo comunitario empezaba desde el primer momento en que trabajaron en conjunto con la comunidad y desde ahí se instaló el área de habitación social en el comité.

Observando el PHS entregado por la EGIS para este proyecto se deduce el carácter participativo de los instrumentos utilizados tanto para el diseño como para la ejecución de dicho plan.

En primer lugar se realizó un diagnóstico participativo que buscaba rescatar aquellos aspectos propios de las familias que componían el comité. En ese sentido, se intentaba “de la manera más fidedigna posible develar desde el propio discurso de los sujetos las distintas perspectivas con respecto al tema a investigar, es decir, su Calidad de Vida” (UTPCHb, 2006:21). El objetivo del diagnóstico era detectar las principales problemáticas sociales y comunitarias que la comunidad identificaba como posibles problemas en su nuevo barrio.

Dentro de la fase de diagnóstico, se aplicó la ficha otorgada por el SERVIU que contenía los principales temas más bien sociodemográficos de la comunidad (percepción acerca de su fuente laboral, su condición física, niveles de estudios, tipo de salud). Este instrumento más el diagnóstico participativo, se constituyeron en las piezas claves para la elaboración del Plan de Habilitación Social.

Lo participativo del diseño del plan, permitió que las familias en conjunto con la EGIS construyeran las diferentes soluciones y estrategias a los problemas identificados, fortaleciendo además las riquezas propias de la comunidad (UTPCHb, 2006).

Las mesas de trabajo se realizaban semanalmente. En ellas participaba la directiva del comité, el coordinador social de la EGIS y voluntarios de la fundación. Muchas veces asistían miembros de la municipalidad, del SERVIU u otros actores que también eran parte del proceso. Este era el espacio principal de participación y organización de las diferentes actividades y pasos a seguir.

Los 3 principales problemas identificados por los socios del comité y que no querían que estuvieran presentes en el nuevo barrio, fueron: Delincuencia y Robo; Alcohol y Drogas; Deserción escolar. En cuanto a las fortalezas identificadas en asamblea general, se destacó la cercanía, conocimiento y buenas relaciones entre los/as vecinos/as del comité. Para abordar las problemáticas y potenciar las fortalezas que se reconocieron, la EGIS formuló un plan que contuviera actividades encaminadas en ese sentido. Se constituyeron comisiones por áreas de interés, realizando distintos talleres y capacitaciones.



El coordinador social del proyecto menciona en la entrevista que ante la problemática identificada en el diagnóstico, se concretó una alianza con una corporación judicial, quienes podrían entregarles conocimientos y herramientas que la fundación no podía por sí sola otorgar. “Tenían una red con la corporación de asistencia judicial, (...) el año desde que se estaban rehabilitándose, la única salida y permiso que pedían era para ir a las asambleas con el techo” (B1:5).

Las herramientas que se utilizaron, para la concreción del plan fueron: un focus group, entrevista semi estructurada a la presidenta del comité y un encuentro con la asamblea en general, donde se realizó la técnica de árbol de problemas. Todo ello, además de aplicar la ficha diagnóstica entregada por el SERVIU (UTPCHb, 2006).

Una vez finalizado el diagnóstico se invitó a los actores principales que han participado en el proceso para devolver la información y así firmar en acta la aprobación del Plan de Habilitación Social requerida por el SERVIU.

Desde el punto de vista del coordinador social de este proyecto, la participación de los socios/as del comité a lo largo del proceso fue especialmente importante, “fue uno de los primeros proyectos donde se instaló así el modelo de participación muy activa y fue un regalo para mí darme cuenta que tiene efecto...” (B1:28).

Por otra parte es importante mencionar que para la fundación, la participación e involucramiento de los socios del comité va más allá del Plan de Habilitación Social exigido por el SERVIU. De hecho, a partir de las entrevistas realizadas se podría observar que se hizo presente a lo largo de todo el proceso, incluso antes de comenzada la postulación a la vivienda. “Cuando vivíamos en el campamento hacíamos actividades. Pero llegamos acá...se hizo gastronomía, se enseñó costura. Habían hartas cosas, se trabajaba con el techo, sí. Es que el techo nunca nos dejó” (B7:7).

Por un lado, los pobladores destacaban como positivo esta batería de actividades para la comunidad, pero por otro se nota el desgaste y cansancio de la comunidad en determinados momentos, lo que dificulta la continuidad del plan de habilitación social.

Con respecto a las distintas actividades referentes al plan de habilitación social, la dirigente señala que en cierta forma costó motivar a las familias a participar, puesto que ya venían trabajando en ello hacía bastante tiempo, pero sin llamarlo de esa forma. “Antes que todo, antes de las casas, ya habíamos hecho toda una habilitación social, pero teníamos que rescatar ciertas cosas de allí, por ejemplo, los niños” (B5:20).

Asimismo, la dirigente reconoce que se tuvo que convencer y explicarles a las familias la importancia del PHS, y el requisito que éste sugería, “eso fue drama. Ahí empezó a inyectar, en eso, el plan de habilitación social, fue como, Verónica si ya lo hicimos. Pero chiquillas, necesitamos seguir haciéndolo, porque me lo exige SERVIU” (B5:19).

El coordinador social señala en la entrevista realizada que también existieron momentos buenos y otros no tanto en términos de participación. Las dificultades en este sentido pueden ser respuesta al agotamiento y exigencia que demanda este tipo de procesos para la comunidad. “Yo creo que hubo bastantes grises en el proceso...porque en un momento, claro, hubo mucha participación, en otros momentos cambió la directiva y hubo menos participación” (B1:11).

A pesar del cansancio, el coordinador social, señala que se intentó que durante todo el proceso la toma de decisiones estuviera en manos de los dirigentes, “el tema de tomar decisiones, si se hacía hincapié, por lo menos en un techo, tratar de que los dirigentes pudieran tomar decisiones por la mayoría” (B1:11).

De todas formas, la dirigente reconoce en su entrevista que los talleres y capacitaciones fueron útiles para los pobladores. De hecho, 3 de las pobladoras que participaron en las capacitaciones, actualmente se desempeñan en ese oficio. “Tengo tres: tengo una señora del negocio, tengo una señora que trabaja tejiendo, y tengo una señora que trabaja cociendo” (B5:30).

El coordinador social del proyecto considera que la habilitación social fue un elemento clave para propiciar la participación, es más, menciona que si no hubiese habido plan de habilitación social, no hubiera habido participación. “Si no hubiera habido plan de

habilitación social, no hubiera habido participación, plantéandolo al revés... Yo fui parte del diagnóstico y vi estas primero” (B1:7).

### **1.5 Toma de decisiones**

Tal como lo expone la literatura recogida en esta tesis, la participación se puede observar desde sus distintos niveles o formas de expresión de los ciudadanos. En este sentido, se vuelve fundamental observar la toma de decisiones sobre la elección de la EGIS, la elección del tipo de vivienda, la constructora y el Plan de Habilitación Social.

En este proyecto en concreto y a partir de las entrevistas realizadas, se destaca que cada uno de estos puntos a decidir, fueron liderados por el comité o por sus representantes, la directiva.

Cuando se le preguntó a la pobladora sobre quien tomaba las decisiones en el proyecto, ella comenta:

“La directiva y el techo. El techo nos proponía cosas y nosotros claro, veíamos que podíamos hacer. Pero las decisiones las tomábamos nosotros. Lo que nosotros decíamos, el techo lo hacía” (B7:12)

En el caso de la elección de la EGIS, una vez que el comité de vivienda estaba armado, comenzó el tema de la elección de la EGIS para presentar el proyecto al SERVIU. La decisión de la EGIS debía ser tomada en plena libertad, firmada en acta y en acuerdo con todos los postulantes.

A pesar de las experiencias fracasadas anteriormente y de la nula experiencia de la fundación como EGIS, el comité no dudó en elegir a la fundación como entidad gestora del proyecto ante el SERVIU. “El problema que teníamos es que nosotros no queríamos otra EGIS y le exigimos al techo que tenían que ser ellos, porque no teníamos confianza que viniera una externa” (B5:9).

Lo anterior se condice con lo expuesto por el coordinador social del proyecto, quien señala que como institución intentaban que la decisión sobre la EGIS fuera tomada con total libertad.

La pobladora entrevistada en tanto, al parecer no recuerda exactamente el momento en que se eligió la fundación como EGIS, puesto que al preguntarle por la elección de la EGIS y la posibilidad de que otra pudiese haber asumido ese rol, señala “El techo llegó solo, ellos llegaron y armaron el comité. Ellos llegaron desde un comienzo. Llegaron donde nosotros y nunca nos dejaron solos, hasta que nos entregaron nuestras casas” (B7:4).

Sin embargo, la decisión del comité por la fundación como EGIS no estuvo exenta de cuestionamientos y críticas del municipio. La dirigente señala que personal de la municipalidad intentó sembrar cizaña ante la elección, “nos trataron de sembrar cizaña que era un trabajo botado, que no íbamos a salir con nada, que eran cabros que ni tenían idea donde estábamos parados” (B5:14). Ante la reacción de la Municipalidad, la dirigente señala que respondió lo siguiente: “Es mi decisión y la de mi gente, si perdimos plata o tiempo, no vamos a perder más de lo que hemos perdido con ustedes” (B5:14).

Otra de las decisiones relevantes en el proceso, tiene que ver con la elección del tipo de vivienda. Sobre este aspecto tanto la pobladora entrevistada como la dirigente del comité coinciden en que se les presentaron más de una posibilidad (o el mismo proyecto, pero con algunas variaciones posibles), lógicamente de acuerdo a las características del terreno y presupuesto, “nos mostraron 2 maquetas, una con la escalera por fuera y otra por dentro. Y nosotros elegimos, las queremos por dentro. Entonces ya, las quieren así, si. Entonces nosotros, ¿hay plata?, si, hay plata, entonces tienen que entregarlo el tercero terminado” (B7:14).

Dentro de las actividades que realizaba la fundación, una de las más importantes o con alta convocatoria era la visita a distintos proyectos de vivienda ya terminados para poder elegir la vivienda que más les gustaba dentro de las posibilidades reales. “Fuimos a dar vuelta por Santiago, fuimos a ver todos los SERVIU (...) yo le pedi a los

chiquillos que me hicieran tres maquetas, de las tipologías que ellos habían visto, y esta, dos diferentes” (B5:26).

En cuanto a la elección de la constructora que ejecutó el proyecto de vivienda, las entrevistadas mencionan que la elección respondió a una licitación realizada, además de la colaboración de la fundación para decidir la constructora adecuada al proyecto.

El coordinador del proyecto, relata cómo fue el proceso de elección de la constructora. “En este caso concreto llegaron 2 o 3 constructoras que la comunidad las conoció, pero al final creo que ganó la constructora que tenía un presupuesto más acorde (...) El acto de la firma de la constructora fue con los dirigentes” (B1:17).

Lo anterior concuerda con lo señalado por el dirigente, en este sentido, ella señala que “El techo con el proyecto. El tiempo, y los requerimientos, todo eso teníamos que ver (...) Nos sentamos todos en una mesa, y en un power point nos decían lo que necesitábamos, más la consistencia en plata” (B5:22).

De este relato surgen varios puntos a destacar. Por un lado, la dirigente muestra gran conocimiento e involucramiento en el proceso de elección de la constructora. Por otro, se deja entrever la alianza entre la EGIS y el comité al momento de decidir por una u otra. Todo ello nos demuestra que efectivamente el comité y directiva de éste fueron quienes decidieron e incidieron deliberativamente en el proceso.

La representación de la directiva ante las distintas decisiones y acciones importantes en el camino del proyecto, fueron claves. La preocupación por el piso económico de la constructora, la garantía pertinente, la solvencia y experiencia de esta, fueron aspectos claves para tomar la decisión. “No, el Techo me dijo a mí, ¿Cuál fue la que me te tincó? “esta me gusta, ahora bien, pero no le encuentro piso económico si pasa algo, porque yo tengo miedo de que quiebre a mitad de construcción” (B5:23).

La pobladora entrevistada también estuvo en conocimiento del momento en que se optó por la constructora que realizaría las obras. Deja en claro que a pesar de las dificultades sobre todo en términos de presupuesto, las condiciones y requerimientos

en cuanto al tipo de viviendas, siempre fueron claros, “nos hacían así las cosas, nosotros les decíamos y ellos nos hacían” (B7:14).

Desde lo dicho por la pobladora se deja entrever que en su momento estaba completamente informada del tipo de proyecto que construirían, de las constructoras que estuvieron en juego y de la que realmente fue escogida.

Cabe mencionar la buena relación que existió entre la constructora y el comité. La dirigente señala que parecía una familia más del proyecto. Existía confianza y cercanía entre ellos. “La constructora fue como una familia más en el proyecto (...) Lo que sí, la empresa no fue muy buena, no tenía un muy buen sustento, como yo digo piso, económicamente. Pero la gente de la empresa se involucró mucho en el proyecto” (B5:22).

Si consideramos entonces que tanto la elección de la EGIS, el Plan de Habilitación Social y la elección de la constructora, fueron momentos claves de involucramiento y en su caso, deliberación por parte de la directiva como del comité en su conjunto. Sin duda, esto fue un elemento fundamental para la relación entre los distintos actores principales que conformaban este proyecto habitacional.

Tal como se mencionó anteriormente, las mesas de trabajo y asambleas realizadas por parte del comité fueron las instancias fundamentales para la concreción de acciones y toma de decisiones del proyecto. Podríamos decir que estos eran los espacios por antonomasia donde se instalaba la participación social.

Sin embargo, el coordinador social del proyecto menciona que si bien estos espacios cumplían sus objetivos, en este caso en particular, se intentó dejar en manos de los dirigentes el funcionamiento de estas iniciativas, puesto que la fundación intuía cierto apego y dependencia.

Ellos llegaban con propuestas a las mesas de trabajo, se tomaban y se hacían, (...) pero como nos dábamos cuenta de que estaba siendo muy guiado, lo que hacíamos era “saben que, nosotros estamos viniendo a todas las asambleas de trabajo, hagamos una cosa, ustedes júntense, hagan sus asambleas, tengan sus mesas de trabajo y nos vemos por lo menos de aquí a un mes más, para que

tengan instancias en que ustedes aprendan a escucharse, y si quieren nos invitan, pero queda la pelota en su lado” en términos de... para que pudieran tener este despertar social que digo yo que es como... que te importa el bien común, que te importa el otro y que quiero hacer cosas por la comunidad y no por el interés particular...(B1:12)

Para el coordinador social de este proyecto, se logró una corresponsabilidad en el proceso “son socios, no son clientes, son socios del proyecto...” (B1:25)

### **1.6 Actores participantes en el proyecto habitacional:**

Uno de los puntos centrales a analizar y observar en esta tesis, tiene que ver con la participación de los diferentes actores en el proceso del proyecto habitacional.

En este proyecto en particular participaron distintos actores que se fueron vinculando al comité en diferentes momentos del proceso. Además de los formales, llámese EGIS, constructora y SERVIU metropolitano, el proyecto contó con otros actores informales que también fueron relevantes en los distintos momentos.

Los principales actores formales y su respectivo rol dentro del proyecto fueron los siguientes:

- **EGIS:** Tal como se mencionó al comienzo de este apartado, en este caso la fundación antes descrita cumplió las labores de EGIS del proyecto. Además de cumplir con las responsabilidades y funciones establecidas por el SERVIU, la fundación se destacó por avanzar un poco más en este sentido incorporando recursos propios para lograr su finalidad última de (er) radicación de los campamentos del país. Es importante mencionar en este punto, que los jóvenes voluntarios que participan en la fundación fueron claves en la relación y realización de actividades con la comunidad. La dirigente y pobladora de la comunidad mencionan en reiteradas ocasiones el importante papel que realizaron los voluntarios en la comunidad.
- **Constructora:** el papel de la constructora es clave en cualquier proyecto. Además de cumplir con la construcción de la obra según las especificaciones del contrato establecido, esta constructora logró una relación muy cercana con

las familias y directiva del comité. Así pues, la dirigente del proyecto se refirió a la constructora como *“una familia más en el proyecto”* (EB5).

- **SERVIU:** Según los entrevistados, la relación del SERVIU en el proyecto fue relevante. En su momento existió un territorial designado para esa zona geográfica, quien participó y estuvo al tanto de las diferentes etapas del proyecto. La EGIS junto al comité invitaban a los representantes del SERVIU a participar en los momentos claves del proyecto habitacional.
- **Municipio:** la labor de todo municipio que tiene proyectos de vivienda en curso es fundamental para el éxito de estos. Distintas dependencias de la Municipalidad están al tanto de lo que va ocurriendo, además de facilitar o entorpecer los diferentes permisos que se van solicitando. En este caso en particular, el coordinador de proyectos señala que la relación fue buena con el municipio, sobre todo con el encargado de vivienda. En su momento también se destaca la función de asistentes sociales municipales quienes son las encargadas de aplicar la ficha de protección social a las familias. Luego, la oficina de obras municipales para obtener los permisos necesarios para llevar a cabo el proyecto.

Dentro de los actores informales, se encuentran:

- **Arzobispado de Santiago**, quien cumplió una labor fundamental para este proyecto, puesto que el terreno donde se emplazó era propiedad de ellos. Además, el Arzobispado donó recursos monetarios para el emplazamiento de áreas verdes y recreación, lo que mantuvo al comité en constante relación y apuesta por el compromiso instaurado con ellos.
- **Colegio Jesuita** frente al proyecto. Tanto los miembros del comité como el coordinador social del proyecto (EGIS) destacaron la importante labor del colegio en relación constante con la comunidad, porque además de contar con un gran % de niños/as de la comunidad insertos en su colegio, colaboraban con actividades, talleres y apoyo en las distintas fases del proyecto.



- **INFOCAP<sup>52</sup>**: Con el propósito de formación y capacitación, esta institución se instala por un tiempo determinado en el campamento con cursos de oficios técnicos para los adultos de la comunidad. En este caso en particular, INFOCAP realizó cursos de repostería, peluquería y mueblería antes y durante el periodo de postulación a la vivienda.
- **Corporación de dirigentes<sup>53</sup>**: La presidenta del comité participó en esta corporación. Ella señala que fue un importante aporte tanto para su crecimiento personal como para el desarrollo del proyecto. Gracias a esta, la dirigente participó en un diplomado para dirigentes que realizó la Universidad Alberto Hurtado en el centro de la capital.
- **Otras organizaciones** que participaron en momentos puntuales del proyecto. Una de ellas fue la corporación judicial, otra fue la Universidad Alberto Hurtado.

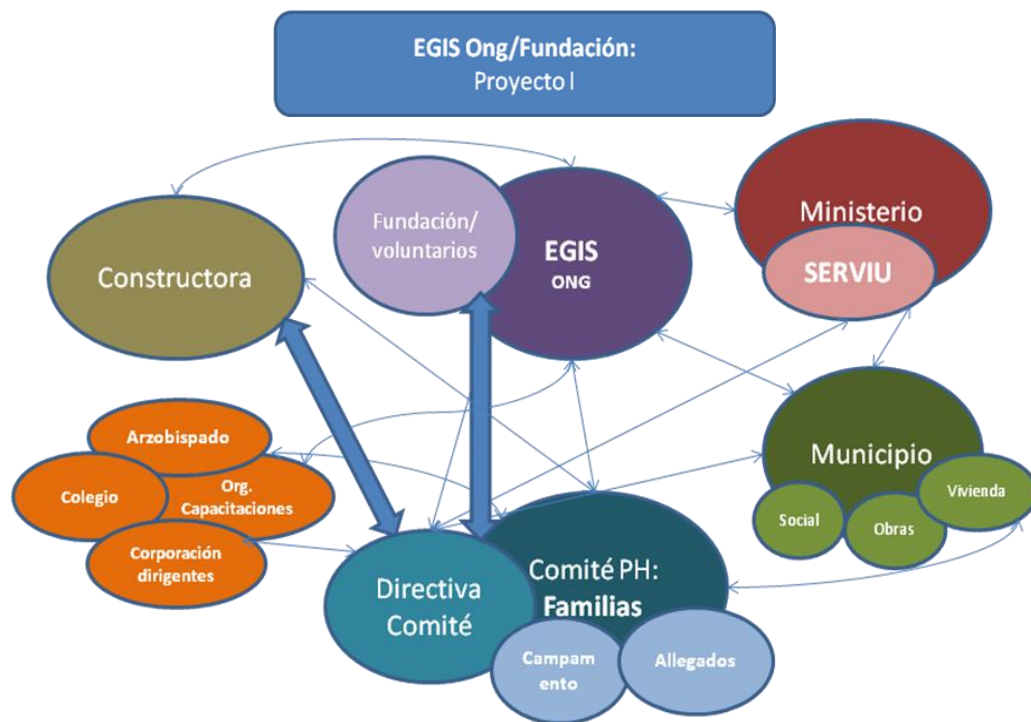
La siguiente gráfica que se muestra a continuación, ilustra los diferentes actores que participaron en las diferentes fases del proyecto. Las flechas apuntan la dirección de la relación y el grosor de esta la intensidad de la relación.

---

<sup>52</sup> INFOCAP (Instituto de Formación y Capacitación Popular) es una fundación sin fines de lucro creada en 1984 por la Compañía de Jesús e inspirada en el pensamiento del Padre Hurtado. Su misión es capacitar y formar trabajadores y trabajadoras en situación de vulnerabilidad social y laboral, impulsar su organización y empoderamiento social, y generar espacios de diálogo y reflexión con miras a promover políticas públicas que permitan el reconocimiento de la ciudadanía y dignidad de todo trabajador pobre de Chile. ([www.infocap.cl](http://www.infocap.cl))

<sup>53</sup> Corporación de dirigentes tiene como misión “fortalecer el tejido social de los campamentos y comités de vivienda para promover la participación, organización y liderazgo de las comunidades”. (Véase [www.dirigentas.cl](http://www.dirigentas.cl))

### Esquema Nº 5: Mapa de actores EGIS Fundación Proyecto I



Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas e información recabada.

Ahora bien, a partir de los testimonios emanados de las entrevistas realizadas podemos argumentar y comprender lo recién expuesto:

Desde un comienzo, el coordinador social del proyecto, destaca que el ser pequeño (40 familias) y contar con importantes redes de apoyo locales, lo hizo abordable en el tiempo. Un ejemplo de ello, fue la relación con el colegio jesuita que se ubicaba en esa localidad. “Mientras se construía el proyecto, era una comisión de educación, dentro de los primeros años todos los niños empezaron a ir al colegio al frente de sus casas, que era un colegio que era mejor evaluado que otros, porque era subvencionado” (B1:2).

En relación a lo anterior, la dirigente corrobora la información, señalando que “Cuando empecé a contactar al colegio, me asistió a la primera piedra, participó de un principio conmigo. Un año antes, yo tenía matrícula para todos los niños, desde los chiquititos hasta octavo, es humanística y media. Nos daban la posibilidad” (B5:25).

Además, el entrevistado agrega la importancia de la alianza formada con la corporación judicial quienes cumplieron una importante labor ante la preocupación de drogadicción en el sector.

En cuanto a la relación y participación del SERVIU en el proyecto, ambos entrevistados coinciden en que la participación del SERVIU fue importante y visible a lo largo del proyecto. Incluso, la dirigente comenta que hasta el director del SERVIU de ese momento, los fue a visitar. “Sí, el SERVIU, yo tenía un inspector del SERVIU una vez que se empezó a construir. De hecho, el director del SERVIU que en esos años era, Ricardo Trincado estuvo en mi campamento, firmó un compromiso conmigo” (B5:16).

Para el comité era muy importante la participación de la EGIS, constructora y SERVIU en las reuniones de trabajo, ya que al parecer solo de esa manera se solucionarían dudas y se cumpliría con lo acordado. “La primera mesa de trabajo, cuando nosotros ya nos tiramos a postular. Era la directiva, el grupo técnico del techo, más siempre pedíamos un apoyo del SERVIU” (B5:16).

En cuanto a la relación con la Municipalidad, la dirigente señala que si bien la relación era más bien distante, nunca les negaron ni les pusieron problema con los permisos necesarios para el proyecto. “Cuando había que ingresar los permisos, la municipalidad no me hacía problemas (...) Y si yo tenía una duda, yo iba cada ocho días a hacer un control, yo iba al director de obra, y pedía hablar con él” (B5:24).

En todo caso, la dirigente entrevistada reconoce haber ido a conversar con el alcalde y demás dependencias municipales para que todos estuviesen en conocimiento de la postulación del proyecto y les facilitaran los diferentes trámites y permisos necesarios. Según su punto de vista, si bien no tenían una relación cercana nunca les fallaron con los permisos solicitados.

Tanto la dirigente como el coordinador de proyectos, mencionan como actor relevante la corporación de dirigentes, puesto que además de asesorar y acompañar los procesos de vivienda, brinda apoyo y oportunidades de desarrollo de habilidades y competencias a otros dirigentes del país. “La corporación fue fundamental en ir

formando estos líderes y en ir también siendo como la contraparte de todo lo que se iba dando en los procesos, es decir, capacitando a los líderes en distintos temas” (B1:19).

En cuanto a la periodicidad de las reuniones y participantes de ésta, la presidenta del comité nos mencionaba, “Yo venía aquí todos los martes, y me juntaba con el arquitecto, el fiscalizador SERVIU, la gente, todos, y además hacía una reunión al mes de lo que yo veía todos los martes (...) también venía la constructora, el SERVIU” (B5:25).

El coordinador del proyecto, en la entrevista comenta que los actores más visibles del proceso además de la fundación a cargo, la municipalidad, el colegio; y los demás participaron según el momento que vivía el proyecto. “De continuidad del proceso fue más obviamente Un techo para Chile como EGIS con más éxito, la municipalidad muy fuerte, este colegio San Luis Beltrán que al final estuvo 2 o 3 años metido y los otros fueron sustanciales dependiendo de la etapa en que estaban” (B1:6).

Cabe destacar, que de los 3 entrevistados para este proyecto, la pobladora que no participaba en la directiva del comité declara no haber interactuado con nadie más que la fundación durante el proceso. Ni la constructora, ni el municipio, ni el SERVIU recuerda haberlos visto en reuniones y asambleas. “No, el SERVIU no se metió mucho en el tema de nosotros. Eso sí, los niños del techo como te digo andaban metidos, la directiva. Pero nosotros...gente del SERVIU, no, no vimos nunca... Del Municipio... Tampoco” (B7:22).

Sin duda, en este proyecto la relación que más se destaca es la de la EGIS fundación con el comité de vivienda. En reiteradas situaciones las entrevistadas comentan lo importante que fue para lograr el proyecto la posibilidad de trabajar con la fundación. Además, destacan la fuerte confianza que existía entre los profesionales y voluntarios con las familias del comité. Incluso recuerdan con cierta nostalgia aquellos tiempos en que compartían y sentían el apoyo de los jóvenes.

## **1.7 Evaluación del Proceso:**

Otro aspecto que nos interesó indagar tenía que ver con la propia evaluación del proceso desde la perspectiva del coordinador social, pero por sobre todo de los pobladores de la nueva villa. A los 2 años y medio viviendo en sus casas, nos encontramos que en general, la evaluación es positiva.

Esto es aun más relevante, si observamos lo señalado por el coordinador social del proyecto, quien argumenta que en este caso en particular, las familias tuvieron el honor de prepararse o habilitarse socialmente antes de llegar al nuevo barrio “ese vínculo con el colegio y que al final hoy día es fundamental en todos los temas, o sea este es como un poder que tiene la comunidad muy fuerte, porque también está un barrio que es muy bueno” (B1:3).

Otro aspecto positivo a evaluar por parte del coordinador social, tiene que ver con las redes locales que tiene la comunidad, “que mejoraron el barrio, que tiene una plaza al frente, le queda más cerca a la municipalidad, y tiene mejor locomoción que antiguamente, en el campamento tenían que caminar” (B1:3).

Dentro de este punto, también se les preguntó por las ampliaciones y mejoramiento de la villa una vez finalizado el proyecto habitacional. Ante esto, la dirigente señala el compromiso de áreas verdes con el Arzobispado y la posibilidad de ampliación que cada familia terminó. “El proyecto venía con las casas así, pero el trato con el arzobispado eran las áreas verdes. Yo podía haber metido más casas, pero el trato eran áreas verdes” (B5:26).

La pobladora entrevistada también demuestra satisfacción y cumplimiento de expectativas frente a las viviendas y proyecto en general, aunque señala que el nivel de participación de las familias en el momento actual ha decaído. Son muchas menos las familias que participan. Sin duda, este es un punto relevante para el desarrollo comunitario que tenga la villa que se puede explicar por varias razones. Una de ellas es el cansancio y desgaste que muchas veces provocan este tipo de procesos; otra razón podría estar encaminada a la búsqueda del logro de la obtención de la vivienda. Una

vez alcanzado el objetivo último y final, las comunidades descansan del trabajo comunitario, aunque lógicamente sea importante para la convivencia, mejora y vida en la villa. “Claro, hay gente que quiere la pura casa y ya chao (...) Ahora mismo, tenemos 25 familias y somos 40. Somos 25 los que siempre estamos apoyando a la directiva, y otras 15 que no están ni ahí” (B7:8).

Por otro lado, es importante mencionar la dependencia del apoyo social de la fundación para que la comunidad se organice y logre los objetivos planteados. “De hecho ahora como el techo como no viene para acá, no viene nadie. No vinieron más los niños del techo para Chile, ya no se trabajó más, no se hicieron más actividades” (B7:10).

Sin embargo, en lo que refiere al tipo de vivienda en materialidad y calidad de ésta, las pobladoras se sienten satisfechas. “Imagínate esta está hecha de puros materiales, de puro fierro. Al temblor que hubo el 27 estas casas ni se movieron. Imagínate entonces, que más le íbamos a pedir nosotros a los cabros, tanto que habían luchado por nosotros” (B7:15).

En suma, para los 3 entrevistados el proyecto fue un éxito, logrando los objetivos planteados en conjunto entre la EGIS, pobladores y representantes del comité. “Comparado con otros proyectos, es un exitazo, el proyecto nuestra vida es un condominio que está bien, que está bonito, que la comunidad se conocen todos con todos” (B1:24).

Los recuerdos de los distintos momentos vividos durante el proceso, denotan cierta nostalgia que hacen de la evaluación un emotivo momento. La pobladora entrevistada comenta al respecto: “Fue súper lindo sí... con lo que nosotros soñamos. Nosotros con mi viejo conversamos y decíamos cuando tengamos nuestra casa vamos a hacer esto, vamos a hacer esto otro...y todos lo hemos hecho” (B7:18).

Además, la pobladora entrevistada le da relevancia a la vida en campamento, sobre todo por la unidad con la comunidad y la alegría del momento de la entrega de su vivienda definitiva. “Fue todo súper lindo. Fue súper linda la vida en campamento,

luego la salida del campamento, después la llegada acá. Todos juntos, ¡la corrida de camiones que llegaban! Toda la gente con su carro y sus cosas, y feliz” (B7:19).

Ante este punto, la dirigente argumenta a partir de grandes reflexiones que van más allá del proyecto en sí mismo. Por un lado, todo lo que implicó como mujer mantener el liderazgo y la responsabilidad de que todo saliera bien; por otro, las implicancias en cuanto a crecimiento y desarrollo de habilidades personales que no conocía, la satisfacción en general del resultado del barrio y viviendas; y por último, la importancia de entender que el tener una vivienda digna es un derecho.

Como mujer, hice algo que jamás pensé que podía hacer, y jamás pensé que iba a ser capaz de hacerlo. Me eduqué, trabajé de noche, dejé a mi familia, pero nunca lo tiré a la borda. Yo les decía a las familias que yo no lo haría sola, que íbamos a hacer todos juntos esto (...) mi visión es servirle a la gente y enseñarle que nosotros como chilenos, como pobres tenemos derechos y podemos luchar (B5:27).

Además de lo anterior, la presidenta del comité reconoce y destaca la labor de los profesionales y voluntarios que participaron y se involucraron en su proyecto. Un trabajo en conjunto que denota la fuerza que tiene el voluntariado en los procesos comunitarios.

## **2. PROYECTO II:**

### **2.1 Antecedentes preliminares**

El condominio correspondiente al proyecto II, está ubicado en la zona sur poniente de Santiago. Al año 2011, un 15,7% del total de la población vivían en situación de pobreza, superando en 4 puntos el promedio de la región. Estas cifras nos demuestran, que la comuna donde se ubica el proyecto supera los índices nacionales de nivel de pobreza e indigencia.

El proyecto estuvo conformado por 125 familias, de las cuales cerca del 98%<sup>54</sup> pertenecían al campamento más grande de la capital, ubicado en el mismo lugar donde se emplazó el proyecto. Por lo anterior, para la construcción de las viviendas, las familias se tuvieron que trasladar a otro terreno cercano al lugar que denominaron “campamento transitorio” por más de un año. Por ende, fue un proyecto de radicación de alta complejidad en términos logísticos y circunstanciales.

Las familias que vivían en el campamento, lugar donde más adelante se emplazaría el proyecto de vivienda, vivían en situación de ocupación irregular sin los servicios básicos mínimos, sin acceso a alcantarillado lo que indica un bajo nivel de higiene y salubridad y la existencia de pozos sépticos. A ello se le suma el alto nivel de hacinamiento y la baja calidad de las viviendas que tenían en ese momento, ya que estas carecían de material aislante o de forro que las proteja de las bajas temperaturas y humedad, provocando así, un incremento en las enfermedades, especialmente en los menores (UTPCH, 2007).

Otra característica importante de la comunidad estuvo dada por el hecho que un 80% de las familias del comité eran destinatarias del programa PUENTE, encontrándose en ese momento entre la población más pobre del país y siendo además prioridad entre las políticas sociales de gobierno (UTPCH, 2007).

---

<sup>54</sup> Cifra señalada por la coordinadora social del proyecto en la entrevista realizada (EB3:6)



El proyecto se ingresa al SERVIU a principios del año 2007 y se entregan las viviendas en diciembre del año 2010.

## **2.2 Conformación del Comité de Vivienda<sup>55</sup>:**

A principios del 2006 el campamento estaba conformado por más de 350 familias, siendo uno de los más grandes a nivel nacional, que a su vez se organizaba en 5 comités de vivienda. Cada comité trabajaba de manera independiente, sus dirigentes no se conocían y salvo algunos momentos puntuales, como la petición de ayuda a la municipalidad por inundación u otro, los comités se unían.

En un momento determinado, los dirigentes del campamento realizaron un catastro donde se encontraron con más de 388 familias viviendo en el campamento, cifra que lo situaba en el campamento más grande de Santiago.

A propósito de un incendio ocurrido en el año 2006, se convocaron en la parroquia de la Vicaría de la Pastoral Social de la Zona Sur a todas las familias del campamento que estuvieran interesadas en postular a la vivienda definitiva. Así lo relata la presidenta del comité:

Hubo un incendio, me acuerdo que mi hermana me dio el dato, el padre Miguel Ángel parece que fue que dijo que iba a haber una reunión en la capilla, con respecto a las personas que querían postular o tenían la necesidad y yo fui, yo me acuerdo que me bañe bien baña, me arregle bien arregla, cuaderno lápiz, yo dije me meto como sea a este proyecto como dirigente, no sabiendo que eso iba a ser todavía, yo dije que quiero que esto funcione... (B6:2).

En esa misma reunión, el director del SERVIU de ese momento se hace presente y sugiere a la comunidad revisar el dominio del terreno donde vivían y así comenzar con un proyecto de vivienda.

Junto a la fundación que ya trabajaba en ese campamento, se comenzaron las averiguaciones pertinentes para conocer el dueño del terreno. Después de las

---

<sup>55</sup> Este ítem fue elaborado a partir de la entrevista realizada a la coordinadora social del proyecto, correspondiente a la entrevista B3:1-2.

averiguaciones, se da cuenta que efectivamente el terreno era de dominio público, por lo que podría ser “fácil” de conseguir y armar ahí mismo el conjunto de viviendas.

Una parte del terreno era del SERVIU y la otra de Bienes Nacionales que habían sido en su momento espacios públicos para áreas verdes no ejecutadas de otro proyecto de vivienda que se situaba al lado.

Los cinco comités preexistentes trabajaban con la fundación desde hacía varios años atrás, con los programas de: **Educación** a través de refuerzo escolar a niños/as de 1° a 8° básico, educación para adultos y un centro de aprendizaje para pre-escolares dentro de una sala de INFOCAP; **Fomento Productivo**, con la entrega de microcréditos para iniciar pequeños emprendimientos; **Jurídica**, trabajando en los casos que aún no podían postular al FSV; **Salud**; y la tenencia de una biblioteca con una encargada del campamento capacitada para tal rol y dos sedes de INFOCAP donde se realizaban las reuniones.

Cuando comenzaron a plantearse la posibilidad de formar un proyecto habitacional, los comités tuvieron que desarmarse y armar uno solo en conjunto entre los cinco comités anteriores. De esta iniciativa, surge un gran comité de 125 familias que conforma todos los anteriores.

La directiva de este nuevo comité de vivienda estaba conformada por los mismos dirigentes de los cinco comités pequeños, donde cada comité presentó sus propios candidatos a esta directiva grande. De esta forma, se garantizaba representación de todas las partes y así también las cinco directivas pequeñas le rendían cuentas a la directiva grande.

Es importante mencionar que las instancias y actividades comunitarias mantuvieron la forma de organización anterior al único comité. Es decir, los pobladores deciden mantener sus grupos de trabajos tal como estaban conformados anteriormente y conformar una gran directiva que organizaba y coordinaba todo lo que tuviese que ver con el proyecto de vivienda.

La coordinadora social de la primera fase de este proyecto, menciona en la entrevista lo importante que fue destinar un tiempo considerable en trabajar en pos de la confianza y empoderamiento del nuevo grupo y directiva, considerando que eran cinco grupos localizados en distintas partes del campamento y con ciertas rivalidades entre sí, lo que podría haber sido una dificultad importante en el proceso. Sin embargo, con el tiempo se logró establecer esa confianza necesaria para trabajar en conjunto. “Primero empezó un trabajo, de, en el fondo, de empoderamiento de esta directiva y de trabajo de confianza entre estos 5 grupos, porque eran 5 grupos que estaban desde localizados en distintos sectores del campamento” (B3:3).

Una vez que se afianza este nuevo gran grupo, se comienzan a realizar un levantamiento de necesidades particulares de cada grupo para luego elaborar un plan de habilitación social que fuera acorde a la realidad específica de estos cinco grupos pequeños de familias de campamento. El proyecto se intencionó de esta manera, es decir, al existir la cantidad de familias en el campamento, se privilegió un comité conformado solo de familias de campamentos y unos pocos casos excepcionales de familias allegadas en el sector.

La conformación del comité definitivo para la postulación al subsidio, tuvo sus complejidades. Este fue un proyecto que tuvo bastantes problemas con el requisito del ahorro de las familias, lo que obligó en un determinado momento dejar familias fuera del proyecto e incluir otras que sí tuvieran el ahorro en ese momento. Una doble complejidad estuvo dada porque las familias que quedaban fuera del proyecto debían ser desalojadas del campamento, puesto que sería el lugar donde se emplazaría el proyecto de vivienda.

El proceso fue, fue bien como duro, porque dejó a muchas familias afuera, y además como era un proceso de radicación, esas familias que quedaban fuera además debían ser desalojadas de ese terreno, y ahí fue un proceso como de concientización de todo el barrio, de que en el fondo los que no se iban a subir al proyecto, también en el fondo tenían que entender que este era un proyecto colectivo, que era un proyecto que beneficiaba a sus vecinos de toda la vida y que no podían quedar sin el terreno, porque se iba a comprar ese terreno, el terreno donde ellos vivían (B3:4)

Tal como lo describe la coordinadora social del proyecto, hubo que realizar un trabajo de concientización en el barrio, entendiendo que era un proyecto colectivo que buscaba una solución para la mayoría de las familias que habitaban el campamento. Los vecinos que tuvieron que ser desalojados se les reubicaron en otro terreno con el compromiso que postularan en un proyecto siguiente. Todo ello, denota un notable manejo de las complejidades que tuvo el proyecto desde sus inicios.

En cuanto a la organización de este comité, se destacaba la periodicidad de sus reuniones semanales y de carácter obligatorio para todos los integrantes del comité. Estas reuniones se denominaban “Mesas de trabajo” que se realizaban en los grupos pequeños. Además existía otra instancia semanal llamada “Mesa coordinadora” donde se reunía la directiva del comité central más la coordinadora de habilitación social de la EGIS y voluntarios que participaban en el proyecto. En ocasiones puntuales, se realizaban reuniones con la Municipalidad, SERVIU, entre otros.

Así lo comenta la coordinadora del proyecto: “Todos los lunes había mesa de trabajo que eran todas las dirigentas y a su vez cada comité chico, (...) o sea la sede había que poner horario, como te digo habían tantas actividades que nos faltó sede en ese tiempo” (B6:22).

Si bien todos los proyectos requieren de una estructura organizacional importante entre los actores que lo componen, este proyecto en particular requería de un esfuerzo mayor para coordinar los cinco grupos y resolver las dificultades y complejidades que traía asociado este proyecto. Una de las mayores dificultades que se distinguen en este proceso, fue el traslado de las familias a un campamento transitorio o provisorio mientras se construían las viviendas.

### **2.3 Terreno donde se emplazó el nuevo barrio y Campamento Transitorio**

Desde lo señalado por los entrevistados, la compra del terreno pareció ser en un principio complicada porque eran 2 los dueños del terreno (SERVIU y Bienes Nacionales), pero finalmente se logró concretar antes de lo esperado. Una vez que se descubre que el terreno era de dominio público, entonces se comienzan los trámites de compra y se concreta la venta. La gran complicación de este proyecto comenzó con la búsqueda de algún terreno dentro del sector donde se pudieran instalar las 125 familias que vivían en el terreno donde se construiría el proyecto habitacional, por el tiempo que durara la construcción de la obra.

La dirigente entrevistada comenta que para agilizar los trámites de compra y venta del terreno, tuvieron que involucrarse con el ministerio de bienes nacionales e incorporarlos en las mesas de trabajo. De esta forma, lograron agilizar los trámites correspondientes. “El terreno de nosotros que ahora nosotros somos dueños era uno de bienes nacionales y el otro era SERVIU y tenían que juntarse unirse y ser uno solo, tenía que ser de SERVIU” (B6:10).

El proceso fue complejo en tanto la búsqueda del terreno apropiado como en la consecución del mismo. De hecho, la dirigente entrevistada sostiene que el proceso “fue triste para nosotros” porque en un principio el propio director del SERVIU les aseguró que la consecución del mismo sería lento y complicado. Sin embargo la presencia del director del SERVIU en una de las mesas de trabajo fue productiva y alentadora para el proceso: “Vino para acá con don Ricardo Trincado con el alcalde, mesas de trabajo bien humilde, pero ahí es donde se trabajó harto para lograr de que uniéramos los terrenos, en un año se logró, en un año gracias a Dios” (B6:10).

Resulta la compra del terreno y junto con ello, comienzan la búsqueda de un terreno transitorio para instalar a las familias. La coordinadora social entrevistada, señala que fue uno de los momentos más tensos y complejos del proyecto, sobre todo por la cantidad de respuestas negativas que respondían a distintas razones de privados, municipalidad, vecinos del sector, ferrocarriles, entre otros.

“El proceso fue complicado, fue súper complicado porque con la radicación, entonces teníamos que encontrar un terreno pa trasladar a las familias mientras se construían las viviendas sociales” (B3:6).

Una vez conseguido el terreno, comenzó la planificación logística que tenía que ver con desocupar el terreno para la construcción de las viviendas, dejando a todas las familias instaladas en el nuevo terreno. Para ello, la fundación realizó unos trabajos voluntarios de jóvenes universitarios más la ayuda de la división logística del ejército de Chile para desarmar las casas y volver a armarlas en un solo día plazo.

Todas estas labores, fueron fruto de la coordinación entre equipos y agentes externos al proyecto. La dirigente entrevistada menciona que uno de los principales problemas asociados al traslado era asegurar que no quedara ninguna familia en el terreno donde se construiría, considerando que no todas las familias que vivían en ese terreno eran parte del proyecto habitacional. Lo anterior lo comenta la coordinadora del proyecto: “teníamos que despejar, echar a las personas algunas que ni siquiera eran del proyecto de nosotros, suponte que de esas 200 habían por decirte 80 que postulaban y de las otras 120 no postulaban” (B6:11).

La tarea de negociación con las familias que vivían en el terreno y no formaban parte del proyecto, fue otra de las tareas complicadas. Debían entender que si no salían del terreno, no se podrían construir las viviendas de sus vecinos de toda la vida. Según relatan las entrevistadas, uno de los puntos positivos fue que se incentivó a las familias que no entraban en este proyecto a organizarse y armar una tercera y cuarta etapa para erradicar definitivamente uno de los campamentos más grandes del país.

Con todas las complicaciones que existieron en este periodo de tiempo del proceso habitacional, la organización y coordinación entre actores fue fundamental. Probablemente hubiese sido aun más complicado si no hubiese existido colaboración y coordinación entre ellos.

“Finalmente estuvimos dos años en el campamento transitorio, 2008 a agosto del 2010” (B6:12).

## 2.4 Participación y Plan de Habilitación Social

Al igual que en el proyecto descrito anteriormente, el trabajo comunitario de la fundación con la comunidad comenzó años anteriores a la postulación al subsidio habitacional. En un primer momento, la intervención de la fundación se centraba en resolver por medio de medias aguas<sup>56</sup> el hacinamiento y la precariedad de las viviendas en que vivían las familias de este campamento. Junto con ello, se comenzó a realizar el trabajo con voluntarios según las áreas que ofrecía la fundación y las necesidades de la comunidad.

Desde entonces las familias de este proyecto se organizaron y participaron de las actividades sugeridas. Además de ello, los pequeños grupos ya tenían conformada una directiva representativa y debidamente inscrita en la municipalidad.

Al igual que en el proyecto anteriormente descrito, para la elaboración del Plan de Habilitación Social, la EGIS fundación realizó un diagnóstico participativo con cada uno de los comités que existían previamente entre los meses de Mayo-Junio del 2006. Con el fin de conocer las necesidades de los grupos que conformaban este proyecto, para el diagnóstico participativo se utilizaron distintas herramientas. Por una parte la técnica árbol de problemas, por otro el diagnóstico realizado por la Vicaría de la Pastoral Social a los Dirigentas y una ficha de preguntas respondidas por cada uno de los coordinadores, más observaciones de los distintos actores involucrados. El objetivo de este diagnóstico fue ahondar en las **problemáticas sociales y de organización comunitaria** que la comunidad perciba como posibles problemas en el nuevo barrio y que puedan ser abordadas por la fundación a través de sus planes de trabajo (UTPCH, 2007).

En el documento sobre el Plan de Habilitación Social de este proyecto y entregado al SERVIU, se destaca el reconocimiento y asistencia a las mesas de trabajo de cada uno

---

<sup>56</sup> Viviendas de emergencia de 6 x 3 metros cuadrados.

de estos comités, con el fin de observar su modo de trabajo y explicarles a las familias lo que es la habilitación social e invitarlas a participar (UTPCH, 2007).

A partir de la información recogida desde la técnica Árbol de Problemas, la fundación destacó problemas sociales a nivel contextual y social; y problemas organizacionales sentidos por la comunidad. En cuanto a los problemas a nivel contextual, el más reconocido por orden de prioridad, fueron las drogas y narcotráfico presentes en el sector, y en segundo lugar se reconoció como un problema la mala convivencia entre los vecinos. Para ello, se diseñaron estrategias de intervención con la finalidad de disminuir tanto el consumo de drogas como el tráfico de estas y para contribuir en la relación de los vecinos<sup>57</sup> (UTPCH, 2007).

Además de estas acciones concretas y específicas para la comunidad, se incorporaron distintas actividades e iniciativas que apuntaban al fortalecimiento de la organización comunitaria para la disminución de conflictos y la facilitación de los procesos de consecución de metas. Otro de los objetivos específicos del plan, tenía que ver con la consolidación del plan de ahorro comunitario y familias para obtener el subsidio; aportar aquellas problemáticas sociales detectadas en el diagnóstico; fortalecer las redes comunitarias; fomentar la postulación a fondos y proyectos concursables para la comunidad; y fomentar la participación, apropiación y validación del proyecto de vivienda y áreas verdes (UTPCH, 2007).

---

<sup>57</sup> Las estrategias establecidas en el plan para el problema de Droga, fueron las siguientes: Trabajar la autoestima; Trabajar la comunicación; Prevención con jóvenes y niños; Capacitación laboral; Ayuda psicológica; Talleres, traer experiencias de rehabilitados; Mayor unión como comunidad; Denunciar a los carabineros; Mejorar la comunicación en la familia. Las estrategias establecidas en el plan en pos de una mejor convivencia entre los vecinos, fueron las siguientes: Conocerse más; Mayor Participación; Aprender a escucharse; Fomentar Deporte; Convivencias; Taller de cómo relacionarse con los vecinos; Taller de nueva- buena convivencia para el nuevo barrio (UTPCH, 2007).



Observando el PHS entregado por la EGIS para este proyecto se deduce el carácter participativo de los instrumentos utilizados tanto para el diseño como para la ejecución de dicho plan.

Desde lo mencionado por los entrevistados, el trabajo comunitario de tipo participativo, fue un componente fundamental para el desarrollo del proceso. En este proyecto, lo participativo estuvo dado en dos niveles. Por una parte, el trabajo continuo realizado en cada grupo pequeño junto con los voluntarios de la fundación, y en un segundo nivel, un trabajo un tanto mayor que se realizaba en el comité oficial.

Así, las familias contaban con varias instancias participativas que iban desde la participación en reuniones y asambleas de tipo informativas, hasta un nivel más deliberativo donde en conjunto se tomaban las decisiones respectivas al proyecto. Todo ello, se deja entrever a partir del Plan de Habilitación Social presentado y aprobado por el SERVIU.

Con respecto a lo anterior, la pobladora entrevistada comentó durante su entrevista que intentó participar en todas las actividades que se hacían en el comité (con algunas excepciones), “siempre participé lo que más pude” (B8:3). Además nos señaló que muchas de las actividades del comité se concretaban en grandes asambleas informativas o en actividades de tipo familiar. “Se hacían actividades para todos juntos” (B8:10).

Por otra parte, la presidenta del comité nos señala en su entrevista que tuvieron que utilizar estrategias de motivación hacia las familias para que participaran de las comisiones, asambleas y actividades desarrolladas. El incentivo para ello fue que las familias podrían elegir la ubicación de su vivienda según el % de asistencia a las actividades: “Nosotros les pedíamos que participaran porque se exigía y la otra porque a ellos les servía para tener un grupo para juntarse, para realizar actividades y porque eso les daba el derecho a elegir su casa. Ese fue nuestro enganche también” (B6:16).

Sin embargo, en relación al plan de habilitación social, una de las coordinadoras sociales realiza una autocrítica importante. La entrevistada señala que el plan no

consideraba las amenazas ni se anticipó a las complicaciones que podría tener un proceso que traía consigo grandes complejidades como el vivir en un campamento transitorio en precarias condiciones. Además de ello, la entrevistada señala que si bien ella misma participó en la realización del diagnóstico participativo, faltó un trabajo más profundo con las dirigentas y la comunidad.

Incluía demasiadas cosas, era como demasiado idílico, y como que no consideraba yo creo como todas las amenazas que hay en este camino, que es la desertión, que es como... los problemas que tienen que enfrentar las familias, porque son familias súper pobres entonces uno le exige demasiada participación, le exige como demasiadas cosas, y estaban llenas de cosas y aparte tienen que lidiar como con sus familias (B4:5).

La entrevistada agrega que el plan de habilitación social diseñado en primera instancia sufrió modificaciones en el camino, lo que tuvo consecuencias en la evaluación final realizada por el SERVIU.

“Y en el plan de habilitación social, se hicieron un montón de actividades pero no se hizo como estaba planificado (...) de hecho el plan de habilitación social no fue tan bien evaluado” (B4:3)

La trabajadora social que participó como coordinadora social de la segunda etapa del proceso<sup>58</sup> es enfática en mencionar que el proceso tuvo grandes complicaciones y complejidades, remitidas principalmente a las precarias condiciones de vida en el campamento transitorio, así como también las demoras y retrasos en la construcción misma. Todo ello la entrevistada lo visualiza como dificultades que intercedieron el trabajo comunitario y participativo dentro del proyecto. No obstante, reconoce que la calidad del trabajo de la directiva del comité fue una pieza clave para el desarrollo del plan de habilitación social como para el desenlace de la historia: “Si el proyecto se pudo hacer en parte yo creo que fue por la dirigente. Porque son dirigentas muy buenas, son dirigentas también muy honestas, transparentes y que tienen como una vocación de ayudar a todo el mundo, y no a unos pocos” (B4:3).

---

<sup>58</sup> El proceso tuvo 3 coordinadoras sociales del proyecto. Para esta tesis se entrevistaron 2 de ellas. La primera y la segunda.

Por otra parte, la coordinadora distingue la importancia que le atribuían las mismas familias al plan de habilitación social, “yo creo que a diferencia de los otros grupos con los que trabajé como que lograban dimensionar la importancia de todo este trabajo social” (B4:3).

La misma entrevistada reconoce que a pesar de lo difícil que fue la vida en el campamento transitorio, también tuvo un lado positivo, que tuvo que ver con el compartir la misma situación, organizarse y aprender juntas a sobre llevar ese momento transitorio. De alguna forma, pusieron a prueba la capacidad de organización de las familias del comité ante el delicado momento.

“¿Qué cosas positivas tuvo este proceso? Como estaban viviendo todas las familias, la mayoría de las familias en cada momento transitorio, eso les permitió como a aprender a organizarse como bajo las mismas, aprender a organizarse ya viviendo juntos” (B4:3).

Luego de las críticas, reconocimiento de errores y omisiones que solo se pueden dilucidar una vez que ha terminado el proceso, la entrevistada señala que a pesar de todos los inconvenientes, el plan de habilitación social cumplió con la realización de importantes actividades, además de la creación y puesta en marcha de las comisiones de distintas áreas emblemáticas para la comunidad. Importante destacar, que dichas comisiones no se enunciaron como tal en el plan presentado y aprobado por el SERVIU. “Cada familia tenía que participar en una comisión, y las comisiones mezclaban integrantes de distintos comités, entonces fue bueno porque se empezaron a conocer. Y nos ganamos un fondo que postulamos, y cada comité igual tenía plata que manejaba” (B4:5).

En suma, el plan de habilitación social se concreta en las comisiones de salud, educación, áreas verdes, deportes y seguridad creadas y organizadas desde la iniciativa del propio comité. Cada familia participaba directamente en la comisión de mayor interés para ella y a su vez participaba de las actividades que se organizaban para todo el comité. “Hicimos áreas verdes, el área de salud y se hicieron muchas actividades en

el campamento muy bonitas, y nos ayudaron de todos lados a hacer las actividades que se realizaron con voluntarios y todos ellos” (B6:14).

Las comisiones podían ser dirigidas o lideradas por voluntarios y otras por los propios pobladores, “hubo comisiones que eran dirigidas por un voluntario, y eran comisiones de educación, de salud, dirigidas por un voluntario”. Algunas comisiones perduran hasta ahora, adecuándolas a la vida en el barrio. “Hoy día existe todavía alguna de estas comisiones, la de educación con la biblioteca, y en salud también, son súper proactivos (...) Al menos estas dos ramas, educación y salud, permanecen” (B3:15).

En cuanto al nivel de participación de las familias en dichas comisiones, una de las entrevistadas señala que en general unas comisiones tuvieron más éxito que otras, y que en general la mayoría de las familias participaba en ellas. “Es que había comisiones más exitosas que otras. Había comisiones donde participaba más gente. No sé si la gran mayoría pero quizás el 50% sí participaba, puede ser” (B4:7).

Para la coordinadora social del proyecto, las modificaciones y nueva planificación al plan de habilitación social diseñado en primera instancia, estuvieron acordes a la realidad del comité, lo que sin duda fue positivo para el desarrollo del proceso. “Se hizo una nueva planificación atendiendo a las nuevas circunstancias” (B4:7).

La entrevistada agrega y retoma la importancia que tuvo el plan de habilitación social, no tanto como plan en sí mismo, sino como una figura vital en términos comunitarios y sociales para este proyecto que a su vez se constituyó como un importante sello.

Para las dirigentas siempre fue un punto importante, la participación comunitaria, valoraban y entendían el por qué era importante, era como su sello también. Pero más que el plan en sí, el proceso de habilitación social fue importante. Ellas, como que yo sentía que lo hicieron suyo, hicieron suyo el proceso de habilitación social. Su sello era que todo el mundo participara, estaban, eran súper bien organizados, entonces la participación tenía beneficios (B4:7).

Todas las entrevistadas coinciden en que la habilitación social en un sentido amplio (no solo el plan) fueron muy importantes para este proyecto. La dirigente comenta la

importancia atribuida a las distintas acciones que se hicieron y la respuesta de ellas a las necesidades de la comunidad. “Yo creo que era lo más importante el plan de habilitación social, (...) nosotros teníamos la necesidad de hacer todas esas cosas para mí era esencial mantener la comunidad, para salir de tu casa y aprender cosas y compartir” (B6:20).

Otro punto a destacar en este proyecto, tuvo que ver con las dificultades que existieron en torno al ahorro del dinero mínimo requerido por el SERVIU. La inestabilidad laboral además de la situación de la alta vulnerabilidad y pobreza de las familias, fue un elemento que complejizó el cumplimiento de este requisito.

En relación a lo anterior, la dirigente comenta: “Ese es el tema más dramático porque la capacidad de ahorro que tenemos es muy mala, muy mala, entonces costó, me incluyo, en aprender a ahorrar, aprender a ahorrar y que tu plata quedara intacta ahí sin moverla” (B6:30).

Por otra parte, este comité se destacó en términos de participación, proactividad e iniciativa al postular a fondos concursables para obtener recursos y realizar mejor intervenciones con la comunidad. Así, las comisiones formulaban un proyecto y lo presentaban a distintas instituciones que otorgaban fondos concursables.

Para ello, las comisiones sacaron personalidad jurídica y cada una por separado postulaba a los fondos. Todo esto, en colaboración con los voluntarios de la fundación. “En el campamento al principio había que motivarlas... costó al principio pero no tanto y después ya habían unas comisiones organizadas, sacaron hasta personalidad jurídica, así de independiente (...) Les demostramos que teníamos comisiones” (B6:15).

En relación a esto último, una de las coordinadoras sociales del proyecto insiste en que más que la posibilidad y la obtención de los fondos, el logro tiene que ver con la actitud positiva y proactiva de las dirigentes y familias de este comité. “Un fondo público, del D.O.S, ¿puede ser? Pero tiene que ver con lo embaladas que son ellas, insisto en eso, podí tener las mismas lucas en otro proyecto, yo creo que los recursos que tenían ellas como dirigentes permitieron esto” (B4:6).

## 2.5 Toma de decisiones

Un elemento central en esta tesis, tiene que ver con la toma de decisiones por parte de las familias protagonistas del proyecto habitacional. Que las decisiones que tomen sean vinculantes o no es un punto clave a observar en este ítem.

A partir de lo mencionado por la dirigente, la toma de decisiones durante el proceso se realizó en las mesas de trabajo. Dependiendo del tipo de decisión que se tomaba, se incluían o no distintos actores, pero siempre la directiva fue quien lideró este tipo de procesos.

Para la toma de decisiones siempre hubieron mesas de trabajo, en algunas fuimos las dirigentas y en otras que yo creía muy necesario, hacía participar a la gente con su votación, porque uno tiene que respetar porque no puede por ser presidenta mandarse las partes, tu siempre tienes que consultarle a tu gente si le gusta o no y si tú ves que pueden tomar una mala decisión ellos como socios, tu plantearle que para que sirve (B6:26).

En términos generales, la presidenta del comité comenta que fueron ellos (el comité) quienes lideraron el proceso, siendo los protagonistas –a pesar de las discusiones y dificultades- en todo momento. “Nos sentimos súper como autosuficiente como dirigente, muy apoyada pero tomamos hartas decisiones nosotras, si si y fuimos respetadas por los chiquillos del techo igual” (B6:26).

En tanto, la pobladora entrevistada indica que en las asambleas se enteraban de las decisiones que se iban tomando a medida que avanzaba el proyecto, decisiones tomadas por la directiva del comité. “Eso yo creo que lo hacían ellos, o sea, cuando hacían las asambleas tenían todos sus directivas (...) Yo no me enteraba de esas cosas, solamente uno se enteraba de lo que se hablaba en la asamblea” (B8:8).

En relación a la elección de la EGIS, la pobladora entrevistada señala que ella no supo cómo se eligió, que solo le informaron que la fundación sería la EGIS del proyecto. “O sea, nos presentaron a las EGIS pero nosotros no sabemos cómo se eligieron, no sé muy bien, nosotros no teníamos conocimiento de eso” (EB8:8)

Frente a este punto, la presidenta del comité comenta que a pesar de que la Municipalidad y otras entidades externas también se hayan ofrecido como EGIS del proyecto, optaron por la fundación que venía trabajando en conjunto con el campamento. “Me acuerdo que también se hizo la municipalidad EGIS. Y de hecho alguien vino que me estaba ofreciendo una EGIS, pero no me gustó, me olió mal, entonces me quedé con la idea de un techo pa chile” (B6:7).

La presidenta, aclara que la decisión de la EGIS que estaría a cargo del proyecto pasó por los comités pequeños. En cada grupo se conversó en asamblea y con ello se tomó la decisión final en el comité ampliado. “Nosotras en el grupito mío de inicio (...) en asamblea junto con los socios (...) ahí se optó y dijeron todos que sí, que íbamos como se dice en buen “Chileno” nos íbamos a tirar al agua con ellos” (B6:8).

En cuanto a la elección de la constructora que construyó el proyecto habitacional, una de las coordinadoras sociales del proyecto menciona que la decisión estuvo determinada por un previo acuerdo establecido con ellos y el dueño del terreno donde se emplazó el campamento transitorio. El acuerdo consistía en asegurar la construcción de este proyecto y los dos siguientes, según la coordinadora del proyecto, quien señala, “Bueno, la constructora nos ofrecía licitaciones (...) Ese acuerdo fue antes. Además este proyecto beneficiaba hasta tres o cuatro, por lo tanto, este proyecto beneficiaba a un tercer proyecto y este terreno iba a terminar siendo de ellos” (B3:11).

## **2.6 Actores participantes en el proceso**

Tal como se ha ido describiendo hasta ahora, este proyecto fue de tal envergadura que participaron bastantes actores más que en el proyecto anterior dirigido por la misma EGIS fundación. Además de participar y desarrollar acciones claves para el desarrollo del proyecto, se requirió una importante coordinación entre los actores, sobre todo en la fase de traslado y gestiones respectivas al campamento transitorio.

Por lo tanto, en este proyecto en particular participaron distintos actores que se fueron vinculando al comité en diferentes momentos del proceso. Además de los

formales, llámese EGIS, constructora y SERVIU metropolitano, el proyecto contó con otros actores formales e informales que también fueron relevantes en los distintos momentos.

Los principales actores formales y su respectivo rol dentro del proyecto fueron los siguientes:

- **EGIS:** En este caso la fundación antes descrita cumplió las labores de EGIS del proyecto. Además de cumplir con las responsabilidades y funciones establecidas por el SERVIU, la fundación se destacó por avanzar un poco más en este sentido incorporando recursos propios para lograr su finalidad última de (er) radicación de los campamentos del país. Es importante mencionar en este punto, que los jóvenes voluntarios que participan en la fundación fueron claves en la relación y realización de actividades con la comunidad. Tanto la dirigente como la pobladora de la comunidad mencionan en reiteradas ocasiones el importante papel que realizaron los voluntarios en la comunidad.
- **Constructora:** el papel de la constructora es clave en cualquier proyecto. Además de cumplir con la construcción de la obra según las especificaciones del contrato establecido, esta constructora logró una relación muy cercana con las familias y directiva del comité.
- **SERVIU:** Según los entrevistados, la relación del SERVIU con el proyecto fue trascendental si consideramos que el terreno donde se emplazó el proyecto le pertenecía al SERVIU. Las entrevistadas mencionan que fue necesario contar con sus gestiones y apoyo para el logro del proyecto habitacional. En su momento existió también un territorial designado para esa zona geográfica, quien participó y estuvo al tanto de las diferentes etapas del proceso.
- **Municipio:** la labor de todo municipio que tiene proyectos de vivienda en curso es fundamental para el éxito de estos. Distintas dependencias de la Municipalidad están al tanto de lo que va ocurriendo, además de facilitar o entorpecer los diferentes permisos que se van solicitando. En este caso en



particular, todas las entrevistadas coinciden en que la municipalidad contribuyó al logro del proyecto, poniendo a disposición de la comunidad las dependencias y cumplimiento de servicios requeridos para que los permisos y trámites correspondientes se concretaran a la brevedad. Además, para la instalación y traslado del campamento transitorio también colaboraron con recursos y personal.

- **Ministerio de Bienes Nacionales:** en este caso en particular, el ministerio de bienes nacionales tuvo un rol preponderante en el proyecto puesto que figuraban como dueños de una parte del terreno donde se emplazó el proyecto. Gracias a las respectivas gestiones, se logró rápidamente comprar el terreno.
- **Ministerio de Energía:** este ministerio junto con una empresa de energía alemana, instalaron un proyecto de ahorro energético para las viviendas, que incluía paneles solares para cada una de las viviendas. Estos, además de entregar energía a las viviendas, incluyeron un sistema de calefacción de agua. Para concretar esta iniciativa, participaron distintas empresas como Junker (calefon) y Lipigas (gas).

Dentro de los actores informales, unos se destacan por participar en momentos puntuales del proyecto, entregando ciertos recursos o servicios concretos, mientras que otros se destacaron por una participación más prolongada y activa en el proyecto:

- **INFOCAP:** Con el propósito de formación y capacitación, esta institución se instala por un tiempo determinado en el campamento con cursos de oficios técnicos para los adultos de la comunidad. Al igual que en el proyecto anteriormente descrito, INFOCAP realizó cursos de repostería, peluquería y mueblería antes y durante el periodo de postulación a la vivienda.
- **Centro de Rehabilitación de Drogas:** como actores locales, se destacó la colaboración de este centro de rehabilitación que funcionaba como casa de

acogida. Con su participación se concretaron acciones en conjunto, asesorías y derivaciones de casos.

- **Vicaría de la Pastoral Social Zona Sur:** esta vicaría tenía una parroquia en la mitad del campamento. Según comentan las entrevistadas, la labor del párroco y el espacio físico de la parroquia fueron muy importantes a lo largo del proceso. De hecho, uno de los comités pequeños tenía el nombre de la parroquia.
- **Corporación de dirigentes:** Tanto como la presidenta como demás miembros de la directiva del comité participaron en esta corporación.
- **Otras organizaciones** que participaron en momentos puntuales del proyecto. Una de ellas fue Chilectra<sup>59</sup> con la instalación de la luz en el campamento transitorio; Empresa privada de Agua Potable, con la instalación de agua potable; en relación a los paneles solares, Junkers<sup>60</sup>, con la instalación y donación de calefón y Lipigas<sup>61</sup> con un convenio de gas gratis para las familias durante 2 años; la Minera Escondida con la donación de una sede para el futuro barrio.

La siguiente gráfica que se muestra a continuación, ilustra los diferentes actores que participaron en las diferentes fases del proyecto. Las flechas apuntan la dirección de la relación y el grosor de esta la intensidad de la relación.

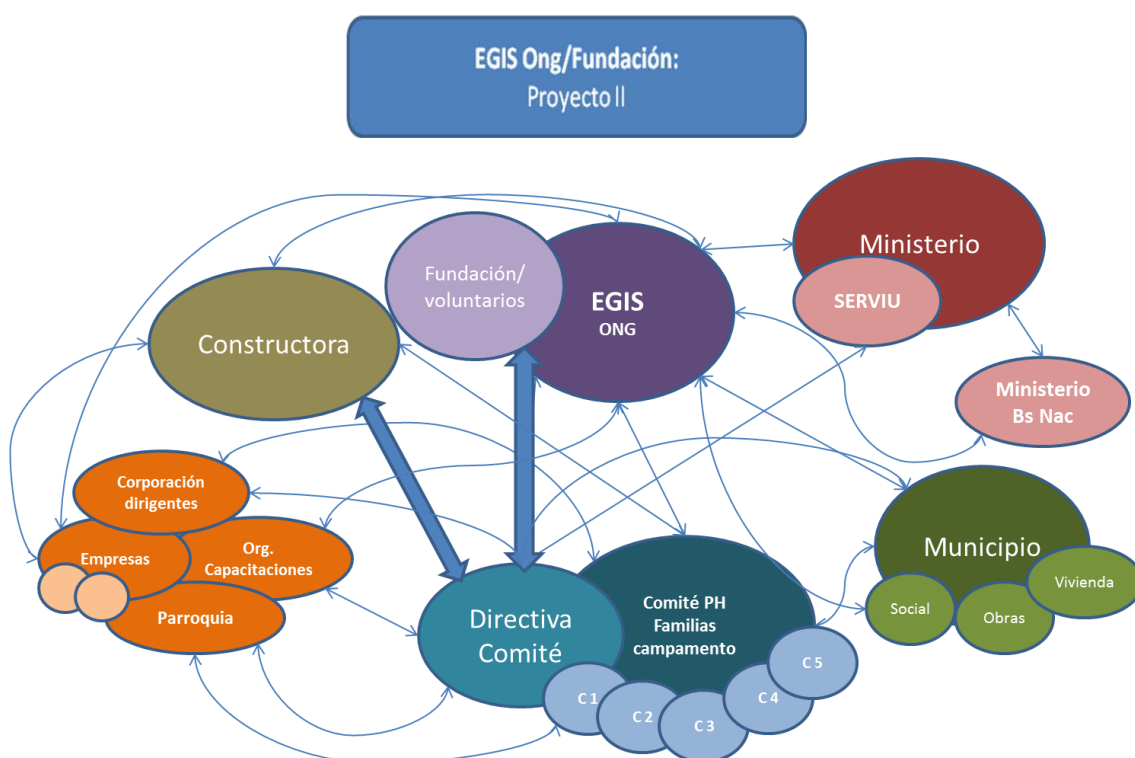
---

<sup>59</sup> Chilectra es la principal empresa privada exponente del mercado de la energía eléctrica nacional. Ver más en: [www.chilectra.cl](http://www.chilectra.cl)

<sup>60</sup> Importante empresa que diseña y entrega servicios de calefacción (calefont, calderas, entre otros). Ver más en [www.junkers.cl](http://www.junkers.cl)

<sup>61</sup> Lipigas es la empresa líder de gas licuado en Chile, alcanzando un 38% en participación de mercado a nivel nacional. Ver más en [www.lipigas.cl](http://www.lipigas.cl)

## Esquema Nº 6: Mapa de actores EGIS Fundación Proyecto II



Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas e información recaba.

Ahora bien, a partir de los testimonios emanados de las entrevistas realizadas podemos argumentar y comprender lo recién expuesto:

La coordinadora del proyecto destaca la cantidad y diversidad de actores que participaron en este proyecto así como también el importante aporte que realizó cada uno.

Bueno, nosotros, la Municipalidad, con la ficha de protección social, también con personas más bien políticas, concejales y alcaldes, porque los concejales desde alguna manera nos ayudaron con la aceptación del barrio y todo ese movimiento. Después, la empresa, la constructora del proyecto, y ellos nos dieron el contacto de los dueños para tener a estas familias provisoriamente. Después el MINVU, que era toda la asistencia de la postulación, y no estaban ayudando en caso de que alguna persona no pudiera subirse, porque fuera rechazada, por cualquier circunstancia, que tuviera subsidio por ejemplo, en

esos casos nos ayudaban si alguien era rechazado y lo ingresaba al sistema (B3:9).

La trabajadora social que coordinó el proyecto en una segunda fase, destaca el importante papel que jugó la municipalidad en los distintos momentos, sobre todo su colaboración y disposición en la instalación del campamento transitorio. “La municipalidad fue súper importante porque no solamente tenía que ver con los temas técnicos, sino que también apoyó el campamento transitorio (...) Y también los dirigentes tenían muy buena llegada a la municipalidad, al alcalde y todo eso (...) El SERVIU obviamente” (B4:9).

Las mesas de trabajo, considerando las mesas técnicas se constituyeron en el espacio clave para la coordinación y trabajo en conjunto. Tal como lo señala el Plan de Habitación Social recepcionado por el SERVIU, el objetivo de estas instancias es coordinar los distintos agentes involucrados en el proceso, actualizando la información a la comunidad. Debía haber al menos un representante de cada parte (EGIS, SERVIU, comité, municipalidad, constructora, otros). Esta reunión era la única instancia de coordinación entre todos los actores, por lo que fue de gran utilidad para resolver dudas e informar sobre los avances en las tareas que cada actor está realizando (UTPCH, 2007).

Además de las instancias formales, la presidenta del comité destaca en su entrevista que dependiendo del tema en cuestión, se les invitaba a las reuniones de trabajo con la directiva y/o incluso con todo el comité. “Las mesas de trabajo, como te digo siempre se invitó gente del municipio, autoridades, los del techo (...) Y las asambleas generales donde participamos todos iba la EGIS, la constructora, nosotros y algún invitado y todos los socios que tenía muy buena asistencia” (B6:23).

En cuanto a la relación y cercanía entre el comité y el SERVIU, la dirigente señala que a medida que transcurría el tiempo, se iban haciendo más conocidos como comité y proyecto. “Como te digo de conocerse, igual que en el municipio, en el SERVIU fue

igual. De no conocernos, después nos hicimos muy conocidos con ellos (...) en mesa de trabajo en el mismo SERVIU con el director” (B6:9).

Otro punto importante en la coordinación y relación entre actores estuvo dado en el inicio del proceso cuando debían comprar el terreno, cuyos dueños eran el SERVIU y el Ministerio de Bienes Nacionales. Gracias a la buena relación que se instaló, lograron contar comprar el terreno antes de lo previsto.

Según las entrevistas realizadas, a pesar de que las relaciones con los distintos actores fueron buenas y cercanas, también existieron inconvenientes y dificultades que de alguna forma tensionaron el proceso. “La constructora, y la relación también entre la dirigente y la constructora era súper buena. Pero lo que pasaba, es que como la constructora trabajaba muy lento entonces no llegaban las platas” (B4:9).

La entrevistada agrega una vez más lo importante que fueron las dirigentas en este proyecto. Señala que gracias a su trabajo, llegada, cercanía y esfuerzo, se lograban los objetivos comunes con los demás actores. “Todas las semanas teníamos mesas de trabajo con el Juntos Podemos, yo, una persona de la Municipalidad, y una persona del Ministerio de Vivienda, que en ese tiempo era territorial, y los territoriales eran súper activos” (B3:12).

Sin embargo, la entrevistada señala que la regulación del SERVIU era más bien hacia la parte técnica del proyecto más que a lo social. Destaca la labor rigurosa de los ingenieros del Ministerio sobre cada uno de los proyectos, elemento que marca el pulso y tiempos del proyecto. “Además el proyecto tiene una Carta Gantt súper extensa, porque los técnicos te pueden atrasar, y todo responde a lo técnico (...) desde el SERVIU, había mucha regulación más bien técnica, porque los técnicos del MINVU hasta devolvían las carpetas, tenían mucha regulación” (B3:12).

Al igual que el proyecto anteriormente descrito, las dirigentas de éste participaron en la corporación nacional de dirigentas, lo que sin duda les dio herramientas y apoyo en su labor como directiva. “Habían hartas organizaciones como anexas que apoyaban el campamento, porque como las dirigentas eran tan buenas que siento como que las

distintas instituciones y corporaciones, se enganchaban con ellos y los seguían ayudando” (B4:9).

En suma, la relación e interacción entre los actores que participaron del proyecto fue clave para que se lograran los objetivos propuestos. A pesar de las dificultades que todo proceso puede traer consigo, este proyecto destaca en lo colaborativo y coordinado del trabajo en conjunto.

La actuación del SERVIU para mí fue importante por el asunto de los terrenos (...) después el dueño de la constructora que en ese tiempo vino como una persona desconocida a ayudarnos para conseguir el terreno para hacer el campamento provisorio también venía mucho el padre Miguel Ángel como te digo, Juan Valenzuela que era del municipio. En ese tiempo también el departamento de vivienda del municipio (B6:29).

Si bien en este proyecto, al igual que el anteriormente descrito, se destaca en primer lugar la relación y cercanía entre el comité y la EGIS fundación, también lo fue con los demás actores que participaron de este proyecto. En reiteradas ocasiones las entrevistadas comentan lo importante que fue para lograr el proyecto la posibilidad de trabajar con la fundación. De alguna forma, desde las entrevistas realizadas queda la sensación de que gracias a la ayuda y colaboración de los participantes se lograron los objetivos con éxito.

Hubo un trabajo en conjunto. No podríamos haber hecho nada sin la ayuda del INFOCAP, de CHILECTRA... tampoco podríamos haber hecho estas casas increíbles sin el compromiso del Ministerio de Economía, (...) Aquí hay un trabajo enorme de las dirigentas de los cinco comités chicos, además del comité grande donde la Jacqueline fue fundamental e iba a todas las reuniones con Junker, Lipigas, con nosotros, muchas cosas estaban lideradas por ella. Entonces el Juntos Podemos nunca nos dejó solos, muchas cosas las lideraban y dirigían ellos (B3:14).

## **2.7 Evaluación del Proceso:**

Por último, nos interesaba observar la visión más global del proceso después de 2 años de entrega de sus viviendas. Recordar el proceso, las dificultades y aciertos ocurridos genera en los entrevistados cierta nostalgia y emociones acerca de lo vivido y experimentado.

Lo observamos a partir de la propia perspectiva de las coordinadoras sociales entrevistadas, pero por sobre todo de los pobladores de la nueva villa. A los 2 años viviendo en sus casas, nos encontramos que en general, la evaluación es positiva.

“Estoy conforme, al menos desde que yo entré, porque yo entré y estuve 3 años” (B8:21)

Además, los pobladores entrevistados destacan la materialidad de la vivienda como un punto a favor en el logro del proyecto, que también fue gracias a las gestiones, colaboraciones y negociaciones con actores externos al proyecto.

“Es que el proyecto fue bueno porque son de hormigón celular, y el hormigón celular te mantiene el calor. O sea, cuando hace calor afuera, aquí está fresquito... Y esto creo que no se va a construir más” (B8:24)

En lo que tiene que ver con el mejoramiento del barrio y ampliación de sus viviendas, los pobladores señalan que antes de que se les entregaran las viviendas postularon al subsidio de ampliación otorgado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Además de ello, el proyecto ha tenido una mejora en cuanto a las áreas verdes del condominio. Gracias a la cooperación de otra fundación, más la municipalidad y las socias del comité, la dirigente nos indica que la creación y mejora de áreas verdes ha sido un punto destacable dentro de esta nueva etapa post entrega. “Postulamos a subsidios de ampliación y mejoramiento del entorno (...) entonces se gestionó con ellos más la municipalidad más las socias y tú ves que esa plaza es súper linda está muy buena con palmera y todo” (B6:27).

Como decíamos al comienzo, las emociones que se generan en los entrevistados al pedirles que evalúen el proceso, se reflejan en sus testimonios y narraciones. Ello sucede, porque a pesar de las infinitas dificultades y escollos que tuvieron que superar, el objetivo se cumplió y las familias lograron obtener su vivienda propia y anhelada. “Nuestro proyecto tuvo muchas complicaciones, muchas muchas complicaciones pero todas salimos adelante, pero en su momento nos dieron hartos dolor de cabeza como te digo y con hartos miedos que se cayera el proyecto muchas veces” (B6:23).

No solo las dirigentas vivían y cargaban las vicisitudes que se presentaron en el camino, también lo vivieron en “carne propia” las coordinadoras y voluntarios que participaron en el proyecto, tenían que buscar soluciones a los problemas técnicos y sociales y también contener y apoyar a las familias y directiva que en distintos momentos experimentaron una desmotivación importante. “Toda la construcción de la vivienda súper larga, y muy lenta. Hubo períodos en que las viviendas estaban como medias parás cachay, entonces tuve que enfrentar todo el tiempo la desmotivación de la familia ante lo lento del proceso” (B4:1).

Podríamos decir entonces que durante esta fase, el proyecto tuvo que enfrentar momentos difíciles donde los coordinadores tuvieron que contener y trabajar con la desmotivación y cansancio de las familias. “Siento que había como que luchar todo el tiempo un poco como contra esa desmotivación de la familia (...) otro factor también súper influyente fue que estaban viviendo las familias en muy malas condiciones en el campamento transitorio “(B4:1,2).

Sin duda, las dirigentas cumplen un papel fundamental en los momentos difíciles. Cargar con las ansiedades y temores de 125 familias, no fue una tarea sencilla. Resistir los cuestionamientos, la falta de energía, los costos familiares que implica esta responsabilidad, fueron elementos complicados de afrontar y sostener. “Las dificultades pudimos manejarlas y responderlas gracias a Dios (...) Gracias a la perseverancia, perseverancia, porque igual en algunos momentos daban ganas de tirar la toalla como se dice, porque ya vivir así con tanto problema, solucionabas un problema y te venía otro” (B6:24).

Como mencionábamos anteriormente, los costos emocionales y familiares que tiene trabajar en una directiva, representar y sentir la responsabilidad de las decisiones, del proyecto mismo, es uno de los temas más ocultos e invisibles en el proceso, pero que dicen mucho de la complejidad que traen consigo. “Claro, pueden ocurrir cosas que tu... como ser, una vista perimetral, apartar todo, pero no podí, igual se te van cosas (...) de repente, para mi claro era importante darle la casa a mi hijo pero perder un hijo por una casa” (B6:19).



Para la presidenta del comité, es importante destacar que a pesar de las dificultades y errores cometidos por las partes, evalúa positivamente el rol que la EGIS tuvo en este proyecto. El apoyo, la calidad profesional y humana, son algunos de los puntos que denotan su testimonio. “Mira como EGIS para mí es buena excelente en cuanto a la ayuda profesional, asistente social, abogados, si pueden conseguirse un psicólogo, las consultas con los arquitectos, o sea no tengo nada que decir” (B6:31).

Como se ha mencionado hasta el momento, el trabajo comunitario y social de este comité fue un punto importante en el proceso. Ahora bien, al preguntarle a la dirigente por el trabajo actual de la comunidad, la presidenta indica que recién después de 2 años viviendo en la villa se está comenzando a retomar. Lógicamente el desgaste y cansancio que hubo en la etapa previa a la entrega de las viviendas, pueden ser las razones de esta pasividad, esperemos, momentánea.

Ahora se está retomando nuevamente las comisiones, pero no te puedo decir si han tenido tanto éxito como el que tuvimos en el campamento. De hecho yo les hablaba de lo que iba a suceder acá en las casas o sea el miedo mío era que nos individualizáramos y ocurrió y creo que en todos lados sucede eso. Que se individualizan (...) ahora las chiquillas quieren volver a lo mismo porque echan de menos la comunidad que había allá (B6:17 y 18).

El temor a la individualización que según la dirigente entrevistada, es lo que ocurrió una vez instalados en la nueva villa, se contrapone con el trabajo comunitario que se realizó anteriormente, que pone las bases sólidas para tener una mejor villa en la actualidad. “De todas maneras que sí, si no se hubieran dado todas esas charlas que se hizo (...) que supiéramos resolver nuestros temas de convivencia”.

Sin embargo, la dirigente vuelve a mencionar lo importante que fue la vida en el campamento para asentar las bases. De hecho, tanto ella como algunos de sus vecinos recuerdan con gran nostalgia la vida en el campamento. Así lo menciona cuando recuerda lo que le dijo su vecina: “Me dice, ‘Fui muy feliz en el campamento con ustedes’ así me dijo ‘echo mucho de menos a ustedes’ dice, yo casi me puse a llorar, en serio... (B6:18)”.

La visión de la dirigente, pone de manifiesto tanto los costos personales que tiene el ser dirigente pero también lo importante del trabajo comunitario. “Ahora yo lamentablemente tengo mi familia, tengo mi guagua ahora y creo que no, no dejaría a mi familia nuevamente, porque claro el costo es alto, es alto” (B6:18).

En todo caso, en su narrativa la presidenta reconoce que a pesar de que la junta de vecinos actual está débil, ella no puede volver a hacerse cargo de la comunidad, ya sea por temas personales como también por un tema de recambio de liderazgos. “Mira cuando hubo problemas acá con la junta de vecinos que había, me involucré nuevamente, hice que saliera nuevamente la junta de vecinos, me quise enfocar nuevamente para ayudar porque no quería que se perdiera la comunidad” (B6:19).

En este sentido, una de las coordinadoras sociales de este proyecto, quien además continúa como voluntaria en la villa en la actualidad, reconoce que la habilitación social fue clave para la comunidad, que generó confianzas vitales y organización necesaria para una villa sólida. “Antes que yo llegara estaba este plan de habilitación social, pero no desde las actuales confianzas. Hay un respeto hacia la comunidad, pero por otra parte, tenemos que esto es una buena forma de organización” (B3:14).

A pesar de las dificultades, costos personales tanto para los coordinadores sociales de la EGIS como para las dirigentes y familias, el proyecto desde la opinión de los entrevistados, fue un proyecto exitoso.

Yo creo que fue un proyecto exitoso desde varios puntos de vista. Uno, la felicidad de haber tenido sus casas, era lo que soñaron, de buena calidad con muchos extras que jamás pensaron tener. Y por otra parte, en este camino que es súper difícil, con esperas, mas técnicas que sociales, creo que desde que postulas sin perder lo social, hasta tener tu casa, el hecho de tener una relación, que se trabaje en comunidad y fraternalmente con ayuda de uno a otro, me parece que es un éxito. Todo pudo haber perdido el sentido, pero no se perdió lo social (B3:17).

### 3. Referencial Normativo observado en la EGIS fundación

Al observar esta EGIS según la matriz construida<sup>62</sup>, podemos decir que a modo general el referencial normativo que operó en los dos proyectos seleccionados de la fundación, tendería a un mayor nivel de intensidad normativa en comparación con los otros proyectos observados.

Desde la matriz construida observamos la primera categoría que se remite a lo referente con la **organización de la red y coordinación entre actores**.

A diferencia de las otras EGIS seleccionadas en esta tesis, en el caso de la EGIS fundación, se destacó en ambos proyectos el número de actores que participaron en la ejecución de ellos. Esto podría explicarse a partir de varias razones. Por un lado, la fundación no cuenta con los recursos económicos suficientes para concluir un proyecto de vivienda que sobre pase los mínimos establecidos en la normativa, lo que requiere de más recursos tanto económicos, humanos y de conocimiento que solo pueden aportar actores privados o públicos. De esta forma, la fundación se asocia a otras entidades que colaboren en el desarrollo de alguna de las áreas del proyecto.

Por otro lado, la fundación se sustenta gracias al aporte de terceros, lo que instala una lógica colaborativa que también es parte de los proyectos de vivienda desarrollados por ésta.

En ambos casos analizados, se visualiza que no solo la EGIS se vincula con los demás actores participantes, sino también y en forma protagónica, los dirigentes de cada uno de los proyectos. En este sentido, desde las entrevistas realizadas a los dirigentes se destaca la relación con los actores formales e informales que formaron parte del proyecto, instaurando reuniones o espacios de trabajo con cada uno de ellos.

En el caso del proyecto I, tanto la dirigente como el coordinador social entrevistados señalan la importancia de las interacciones, acuerdos y compromisos atendidos en el proceso. A modo de ejemplo, mencionan el acuerdo instalado con el Arzobispado de Santiago, ex dueños del terreno donde se emplazó la villa, sobre la incorporación de

---

<sup>62</sup> Véase primera parte de este capítulo

áreas verdes y espacios de recreación y entretenimiento en el condominio a cambio de una parte del terreno cedido.

Así también, la relación entre la constructora que ejecutó las obras, con la EGIS y la directiva fue un aspecto vital en el desarrollo del proyecto. La constructora participaba de las mesas de trabajo y asambleas, constituyéndose como un actor más dentro del proceso.

En el proyecto II desarrollado por esta EGIS, la coordinación y colaboración de los distintos actores que participaron en este proyecto, fue fundamental. Una amplia gama de actores externos a los mínimos establecidos por la normativa, aportaron con sus conocimientos y recursos específicos en los distintos momentos del proceso.

Como bien se mencionada anteriormente, en este proyecto existieron fuertes complicaciones que necesitaron de la colaboración de muchos. El comité con la EGIS permitió incorporar variados actores en el proceso, los cuales fueron claves para el logro.

Las mesas de trabajo y asambleas donde participaban los diferentes actores, se constituyeron en los espacios fundamentales para discutir, dialogar e informar sobre las distintas decisiones y avances del proyecto. Si bien cada actor cumplió su función determinada y aportó en las distintas instancias, la directiva se constituyó como el actor fundamental para el logro del proyecto y clave, para la coordinación entre las partes.

En este sentido, podríamos inferir que la coordinación entre los actores y organización de la red iría más allá de las relaciones regidas desde el orden legal que establece la normativa del FSV, avanzando hacia una coordinación horizontal descentralizada de tipo **post convencional** en términos de referencial normativo.

En cuanto a la **toma de decisiones** en ambos proyectos, se puede observar que éstas fueron lideradas por la directiva, representante de los intereses del comité, en cuanto a la elección de la EGIS, el tipo de vivienda y la constructora que ejecutó las obras. Una de las actividades interesantes desarrolladas por ambos comités fue la búsqueda del

tipo de vivienda, puesto que como comité se organizaron y realizaron una salida a terreno para recorrer las principales villas de la capital y con ello, elegir deliberadamente el tipo de vivienda. Así fue como a partir de esta actividad, las familias escogieron y negociaron con la EGIS y constructora el tipo de vivienda que ellas querían.

Por tanto, las principales decisiones a lo largo del proyecto se tomaron en conjunto entre la EGIS y la directiva que representaban a las familias que formaban parte del comité de vivienda, por lo que existió una corresponsabilidad en las decisiones tomadas entre los distintos actores. Las mesas de trabajo y asambleas generales se constituyeron en los espacios de información sobre los avances del proyecto, así como también en espacios de toma de decisiones.

Esta categoría se relaciona muy de cerca con la correspondiente al tipo de participación que se logró en cada proyecto, puesto que para que exista un alto nivel de participación, es necesario que las decisiones que se tomaron a lo largo del proceso sean vinculantes desde el punto de vista de las familias. En consecuencia, podríamos decir que en ambos proyectos liderados por esta EGIS existieron procesos deliberativos en la toma de decisiones, así como también corresponsabilidad en las decisiones tomadas en conjunto. De ahí que diríamos que el tipo de referencial normativo tiende hacia un nivel **post convencional** en esta categoría.

En cuanto a la categoría relativa a la **resolución de conflictos e interés**, los actores reconocieron el conflicto e intentaron solucionarlo en conjunto por medio de conversaciones y negociaciones. Existía confianza en el otro, como actor relevante en el proceso, lo que permitió que las relaciones e interacciones entre ellos fueran fuertes y eficaces. Se podría decir que quienes lideraron este proyecto fueron las mismas familias representadas por la directiva de ese momento.

En este sentido, podríamos observar que la resolución de conflictos en los dos proyectos correspondientes a esta EGIS fue más allá de una resolución respecto al estricto apego de la norma, sino más bien, se intentaba conversar y negociar la mejor alternativa entre los actores participantes por medio de consensos. Por ende,

diríamos que de acuerdo a la matriz construida el referencial normativo tendería hacia un nivel **post convencional** en tanto y cuanto se reconocen las diferencias y se trabaja en conjunto, reconociendo como sujetos de derechos a los beneficiarios.

A partir de las entrevistas realizadas podríamos afirmar que la fundación se propone ir más allá de los mínimos establecidos por el decreto, porque su intervención se formula desde el trabajo con la comunidad previo a postular y formar el comité, hasta el trabajo posterior de entrega de las viviendas. En ambos casos los planes de habilitación social se formularon en forma participativa e incluyeron más instrumentos de recopilación de información que los propiamente exigidos por el SERVIU (encuesta de necesidades). Por lo tanto, desde lo dicho por la dirigente y coordinadores de los proyectos, los PHS desarrollados superan los mínimos exigidos por el SERVIU.

Uno de los elementos que reafirma lo anterior tiene que ver con el diseño del plan. Desde la fundación, el PHS se entiende a partir de la **participación** de las familias, lo que se concreta en el despliegue de distintos instrumentos que captan la participación en torno a la identificación de problemas, inquietudes y a su vez las estrategias que intentarían abordar la solución.

En el caso del proyecto I de la EGIS fundación, la dirigente entrevistada señala que si bien la habilitación social fue clave para el proyecto, también hubo momentos de desmotivación y cansancio de las familias. Sin embargo, resalta la importancia que tuvo el componente participativo en la habilitación social para el logro del proyecto y la concreción del barrio en que actualmente viven.

Otro aspecto relevante en este proyecto lo destaca la dirigente que lideró el comité de vivienda. Ella menciona en reiteradas ocasiones la convicción de que la vivienda propia es un derecho para todos/as los/as chilenos/as. Ello apunta en dirección de una ciudadanía consciente de sus derechos y de la importancia de participar durante este tipo de procesos.

Una de las explicaciones o razones que sustentaría lo anterior, tendría que ver con el empoderamiento de la dirigente y en su caso, de la directiva en general, lo que a su vez se proyecta en una comunidad consciente de sus derechos como ciudadanos. De ahí

que la participación e involucramiento del comité en general durante el proceso estuvo siempre presente.

El proyecto II de la EGIS seleccionada es similar en términos participativos al proyecto anteriormente descrito. La gran diferencia entre este proyecto y el anterior tiene que ver con el número de familias (campamento más grande de la capital) y la complejidad que tuvo el proyecto en términos de radicación. Pese a ello, la participación de la comunidad fue clave en el éxito y logro de este proyecto.

Contaban con una directiva empoderada, comprometida y organizada, lo que se constituyó en un facilitador para el desarrollo del proceso. Además de ello, previo a la postulación al subsidio, la comunidad ya realizaba un trabajo comunitario importante de la mano con la fundación que más tarde se conformó como EGIS de este proyecto.

Lo anterior, asentó las bases de un trabajo comunitario que fue clave para sobre llevar las vicisitudes que caracterizaron este proyecto. En este sentido, el PHS se constituyó en un apoyo importante en cuanto a la planificación y tiempos del proyecto.

El PHS sufrió modificaciones desde lo diseñado. Si bien fue elaborado a partir de la información recogida en los instrumentos participativos, sobre la marcha se fue modificando su formulación y planteamiento. Mientras las familias se trasladaron al campamento transitorio, se conformaron comisiones según temas y áreas de interés (salud, educación, áreas verdes, deportes y seguridad) por la comunidad en general que a su vez las familias integraban según su propio interés. La idea era construir un proyecto comunitario en conjunto donde se abordaran las principales áreas en cuestión.

Lo anterior da cuenta de la capacidad de autogestión de la comunidad y directiva de este comité que junto con la EGIS y los voluntarios de la fundación lograron un trabajo comunitario fundamental. Ello da cuenta de un tipo de normatividad encaminada hacia un nivel postconvencional en materia participativa, a pesar de los errores y amenazas no consideradas en el momento del diseño del plan.

Si recogemos los distintos componentes y elementos que formaron parte de este proyecto, podríamos afirmar la existencia de instancias deliberativas, la capacidad de negociación entre las partes y la importancia de una directiva empoderada.

En este sentido, desde el ámbito de la participación, que incluye lo relativo al PHS, el tipo de normatividad que predominó en ambos proyectos liderados por esta EGIS fundación tendería hacia un nivel **post convencional**, basado en el enfoque de derechos y en un trabajo en conjunto de tipo deliberativo entre las partes involucradas.

Por lo tanto, ello nos dice de una normatividad que transita hacia un nivel postconvencional en lo participativo en tanto y cuanto existió en ambos proyectos un trabajo en conjunto entre las partes con carácter vinculante y bajo un enfoque de derechos.

Cabe mencionar que los distintos actores entrevistados coinciden en que la habilitación social y participación fueron claves para el proyecto y para la vida posterior en comunidad lo que dice de una normatividad post convencional en el ámbito participativo.

Por último, pondremos atención a la evaluación que hacen los propios actores que lideraron los proyectos, al proceso vivido y a la vida actual en la villa. Siempre es importante conocer dichas percepciones para explorar sobre el grado de satisfacción de los propios protagonistas.

En este sentido, tanto los dirigentes como pobladores de ambos proyectos se manifiestan conformes y satisfechos del proyecto habitacional. Destacan la conexión con las redes y servicios sociales cercanos, así como también la adecuada calidad de las viviendas.

Sin embargo, en ambos proyectos se destaca la disminución de la participación en la comunidad actual. Si bien en el proyecto II continúan realizando actividades y mejoras en el entorno de la villa, mencionan que la participación disminuyó desde que las familias obtuvieron sus viviendas.



De todas formas, ambas villas se sustentan en bases sólidas en términos comunitarios, lo que sin duda favorece en la vida en el nuevo barrio.

Para terminar, cabe destacar la importancia y aportes de las directivas que lideraron ambos proyectos. Dirigentas empoderados, conscientes de sus derechos, solidarios y comprometidos con su comunidad, que nos invitan a pensar en una normatividad que transita hacia un nivel de tipo postconvencional.

## **II. EGIS PÚBLICA/MUNICIPAL**

### **Caracterización**

En este caso la EGIS es pública, perteneciente a una Municipalidad del sector sur de la capital. Desde la promulgación del decreto 174 (2006) esta institución se inscribe como EGIS en el SERVIU y comienza a desempeñarse como tal. Según los Registros Técnicos del MINVU (2013), esta EGIS tiene convenios para ejecutar programas de tipo: Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF); Sistema Subsidio Habitacional Rural (SHR) y; Fondo Solidario de Vivienda (FSV).

A la fecha ha desarrollado 4 proyectos de viviendas tipo construcción en nuevos terrenos (CNT); 4 proyectos bajo la modalidad de Adquisición de Vivienda Usada y; 1 proyecto bajo la modalidad de construcción de viviendas en sitio propio, todos correspondientes al FSV. Todos los subsidios otorgados han sido para proyectos localizados en la comuna correspondiente.

Como gobierno local, el municipio tiene la función de “Satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna, utilizando los medios que le otorga la normativa legal vigente”. Respondiendo a la misión antes señalada, el municipio se plantea como visión institucional, ofrecer calidad de vida a sus habitantes, integrando servicios, rescatando y potenciando su patrimonio, con infraestructura acorde a las necesidades de sus familias (Municipalidad de Puente Alto, 2013).

Dentro de la Municipalidad, la EGIS se ubica en el Departamento de Vivienda que se percibe como una instancia que busca “incentivar la inscripción, postulación y desarrollo de los diferentes programas habitacionales a los cuales pueden acceder las familias” (Municipalidad de Puente Alto, 2013). En este sentido, este Departamento actúa como mediador e implementador de los diversos programas del área habitacional, que tienen por objetivo entregar una solución habitacional definitiva.

Algunas de sus funciones establecidas son: dar apoyo en la obtención de la vivienda a aquellas familias o grupos de más escasos recursos; Promover la formación,

funcionamiento y coordinación de Comités Habitacionales, prestándoles Asistencia Técnica; Coordinación con el MINVU; Difundir los Programas Habitacionales a través de las Organizaciones Comunitarias y sociales (Municipalidad de Puente Alto, 2013).

Como bien sabemos, es el municipio el organismo más próximo y cercano para las personas que viven en el sector, se transforma en una red clave que resuelve e interviene ante las distintas problemáticas de la población. En este sentido, la obtención de la vivienda se vuelve uno de los temas importantes a resolver que a la vez se entrecruza con otros problemas que el municipio atiende.

Ante este punto, el director del departamento de vivienda señala que durante el proceso se encuentran con distintas problemáticas que también deben acoger y mediar. “Hay distintas ramas, digamos, y necesidades que tiene la gente; la gente que arrienda, de repente queda sin trabajo, y no puede seguir pagando el arriendo, entonces hay que ver la forma de armar algo en ese sentido” (A1:3).

En este sentido, el entrevistado señala que los problemas se entre cruzan en el proceso de postulación de la vivienda: “problemas de abusos, digamos que las parejas tienen que separarse, entonces, la que está postulando, la que se ve afectada, tiene que ver a los niños, entonces estamos encontrándonos con un tema social dentro de toda esta rama, digamos, del proceso” (A1:3).

### **Participación y Plan de Habilitación Social**

En el caso de esta EGIS de tipo pública/municipal, el plan de habilitación social lo mencionan como plan “tipo” puesto que tienen un formato único para todos los proyectos, que contiene las distintas actividades planificadas para la comunidad y que incluye en determinadas ocasiones ciertas especificidades según el comité. “El PHS es tipo...la asistente social es quien trabaja con la comunidad, la que realiza las reuniones con los dirigentes donde se les informa del PHS, en qué consiste y lo que se va a hacer” (A3:7).

La coordinadora social entrevistada subraya la importancia de que el mismo comité elija las actividades y capacitaciones que contempla el plan. “Nosotros mandamos la

carta Gantt al SERVIU. El mismo comité decide las actividades y capacitaciones que quieren hacer, lo que más piden es sobre violencia intrafamiliar y drogas. Luego que se eligen, se pasa a una superestructura municipal que aprueba los temas” (A3:7).

El PHS se elabora a partir de las fichas del diagnóstico que propone el SERVIU. Desde ahí, se estructura en 3 grandes áreas: **Área de seguimiento del proyecto habitacional; Área de formación futuros propietarios y; Área de redes comunitarias** (Municipalidad de Puente Alto, 2009).

El Área de seguimiento del proyecto habitacional, tiene como propósito involucrar a las familias en el desarrollo y avance del proyecto en construcción. Para ello se realizan actividades informativas a los beneficiarios sobre los avances del proyecto de construcción. Además este propósito se plantea como objetivos “promover la máxima participación de los beneficiarios en los distintos hitos y ceremonias” así como también “dar a conocer a los beneficiarios la dimensión y el modelo de las nuevas viviendas” (Municipalidad de Puente Alto, 2009).

El área relativa a la formación de futuros propietarios, se plantea 5 propósitos generales. El primero es capacitar a las familias en el uso, cuidado y mantención de la vivienda, en el proyecto de ampliación de la vivienda aprobada y en la solución sanitaria, según corresponda. Ante este propósito se plantean como objetivos: fomentar la mantención, cuidado y uso de la vivienda; entregar las herramientas necesarias a los beneficiarios para que la calidad de vida de las familias sea cada vez mejor (Municipalidad de Puente Alto, 2009).

El segundo propósito dentro de esta misma área, es capacitar a las familias en la protección del patrimonio familiar, en las facultades y responsabilidades como propietario y en la Ley N° 19.537 sobre Copropiedad inmobiliaria, cuando corresponda. Para ello, el PHS se propone como objetivos: fomentar la participación ciudadana en temáticas de ampliación de vivienda y habitabilidad; informar a las familias beneficiarias con respecto a los beneficios del decreto 255 (mejoramiento y ampliación de la vivienda)

El tercer propósito tiene que ver con el apoyo al sistema de asignación de las viviendas una vez construidas. Ante este propósito, el PHS determina como objetivos: “facilitar la participación de las familias tanto en los criterios de asignación de las viviendas, como en la manera de proceder el día de la asignación”; “fomentar la participación de las familias en la elección de casa y en el lugar donde se establecerán”.

El cuarto propósito tiene que ver con el asesoramiento a las familias en la organización de la mudanza. Para ello, la EGIS propone como objetivos: “dar a conocer alternativas de mudanza, apoyos externos y propios de la organización”; “informar a las familias sobre las cosas adecuadas a llevarse al nuevo hogar y qué hacer con las que no se llevan para que el lugar del que se retiren quede lo más limpio posible”.

El último propósito se plantea “coordinar el servicio de post venta (de acuerdo al convenio marco)”, teniendo como objetivo “informar a los beneficiarios de los beneficios, las garantías, los servicios y los plazos que incorpora la post venta”.

La tercera área que compone el PHS referente a las redes comunitarias, se plantea 2 propósitos generales. Por un lado, el “favorecer la inserción de las familias en el barrio que los acoge, la convivencia y seguridad vecina y la conformación de organización comunitaria” y por otro, “facilitar el vínculo de los grupos vulnerables con las redes sociales, asistenciales y de protección social, en función del diagnóstico elaborado”.

Para el primer propósito de esta área, el PHS tiene como objetivos “fortalecer la organización de los beneficiarios del proyecto involucrando al grupo en la resolución de sus problemas”. Como segundo objetivo, se propone “generar espacios de conocimiento comunitario para una mejor convivencia y organización en el nuevo barrio”. Para el segundo propósito, el objetivo es “acercar a las familias a las redes sociales pertenecientes a su barrio, sector y comuna para crear vínculos de apoyo social” (Municipalidad de Puente Alto, 2009).

Tal como se enunciaba anteriormente, el PHS de esta EGIS se estructura en estas 3 áreas que responden a los objetivos señalados por el SERVIU. Además de ello, incorporar ciertas actividades tipo talleres según los temas que más les preocupan a las familias de cada comité. “Muchas veces tenemos que pedir asesorías externas para

que las capacitaciones sean de equipos multidisciplinarios. Algunos son de aquí, otros son externos, como los de salud, OPD (lo que es relacionado al VIF), carabineros, CONACE” (A3:8).

Además agregan que la participación es con asistencia y que el registro correspondiente se entrega al SERVIU. “La participación en las actividades tienen asistencia, le entregamos los porcentajes de asistencia al SERVIU” (A3:8).

En cuanto a los talleres que la misma Municipalidad realiza, están: “el de redes, el de mantención y uso de la vivienda, ese lo hacemos con arquitectos... la capacitación que te exige el SERVIU sobre el 174, también te exigen la capacitación de ampliación y mejoramiento de la vivienda” (A3:8).

El director del Departamento de Vivienda de la Municipalidad, representante de la EGIS a su vez, se refiere al PHS como una instancia de aprendizaje y de enseñanza para las familias, donde se trabaja directamente tanto con la directiva como con los socios que conforman el comité.

Plan de Habilitación Social, que son las charlas, digamos, como enseñarles a la gente a vivir en comunidad, cómo tener la vivienda, cómo empezar el nuevo proceso, hay mucha gente que desconoce muchas cosas, y no tiende a vivir en comunidad, entonces, estas charlas son bien educativas, ya... y, ahí es donde entran de lleno los asistentes sociales (A1:4).

En cuanto a la elección de la constructora, el director del Departamento de Vivienda menciona que si bien existe el proceso de licitación, cuentan con constructoras ya definidas para iniciar los proyectos. En este sentido, tanto a los coordinadores de los proyectos como el director del Departamento, mencionan que es difícil que las familias puedan tomar decisiones, más bien, es una oportunidad para las familias.

“Es difícil que las familias puedan decidir, estamos hablando de una oportunidad que les da la municipalidad. Nosotros buscamos terreno por sí solos y le damos a la familia una posible solución” (A3:10).

## Relación entre actores

Independiente si la EGIS es pública, privada o sin fines de lucro, gran parte de los permisos para concretar los proyectos de viviendas, pasan por los municipios correspondientes según la localidad. En este sentido, al ser una EGIS de tipo municipal, la comunicación es directa y sin intermediarios entre las distintas dependencias municipales, lo que se constituye en un facilitador para el logro oportuno de los proyectos. Así lo indica el director del Departamento de Vivienda de esta municipalidad en su entrevista.

En este sentido, la municipalidad cuenta con la demanda de familias de escasos recursos de la comuna que necesitan una solución habitacional, por lo que la posible población beneficiaria se encuentra cautiva y debidamente encuestada por la ficha de protección social (FPS). Por otra parte, la dirección de obras cumple distintas funciones desde sus respectivos departamentos, entre ellos: el departamento de urbanismo<sup>63</sup> da la aprobación de los servicios (luego de equipamiento, áreas verdes, pavimentación), departamento de edificación<sup>64</sup> y construcción<sup>65</sup>. Una vez que se distribuyen los permisos y funciones respectivas entre cada departamento según competencia, se envía el proyecto al SERVIU metropolitano para que ingrese al banco de proyectos.

El director del departamento de vivienda destaca la existencia de una comunicación fluida y directa entre las diferentes dependencias y beneficiarios de los proyectos (comité de vivienda). Al conversar con el entrevistado recalca que dentro del proceso de postulación y concreción del proyecto habitacional, la coordinación entre las

---

<sup>63</sup> El Departamento de Urbanismo tiene por objetivo fiscalizar el crecimiento urbano de la Comuna, velando que la Subdivisión del suelo se efectuó en estricto cumplimiento del Plan Regulador Comunal. Informar a los usuarios de la normativa del instrumento de Planificación Territorial para cualquier proyecto ([www.mpuentealto.cl](http://www.mpuentealto.cl))

<sup>64</sup> El Departamento de Edificación tiene como objetivo fiscalizar el cumplimiento de la Ley General de Urbanismo y Construcción, el Plan Regulador Comunal con sus respectivas ordenanzas y demás disposiciones legales pertinentes en materia de construcción dentro de predios particulares. ([www.mpuentealto.cl](http://www.mpuentealto.cl))

<sup>65</sup> Es la unidad técnica que fiscaliza toda obra municipal ([www.mpuentealto.cl](http://www.mpuentealto.cl)).

diferentes direcciones y departamentos del municipio, es clave. La logística y coordinación entre ellos, favorece el desarrollo y ejecución de los proyectos.

Para que un proyecto habitacional se concrete pasa por distintas dependencias y directivos del municipio. El camino a seguir una vez que se cuenta con el anteproyecto, se concretaría así: “Director de obra, certificación, relaciones públicas de la municipalidad, luego pasa al SERVIU, que internamente se pone, como te decía, el departamento jurídico, el departamento técnico, el departamento social, se conecta con las Seremis... Y la constructora” (A1:4).

Cuando se le pregunta al entrevistado por la relación e instancias de encuentro y coordinación con las familias beneficiarias y demás partes participantes, este sostiene que sí existen estas instancias, pero que se dan mayormente los proyectos comienzan a tener problemas y se alargan los plazos de entrega. “Cuando los proyectos ya se empiezan como a alargar, ya, y la gente se empieza a inquietar, se requiere una reunión de municipio, SERVIU, constructora, y la gente para explicar los procesos” (A1: 7).

En ese sentido, el director entrevistado destaca la importancia de la información con los socios del comité. “Tener esa instancia, digamos, donde la gente pueda enterarse de lo que está pasando, para cuando tengan algún problema o la constructora tenga algún problema, la gente se entera... Es para hacer el tema un poco más transparente” (A1: 7).

Para lograr lo anterior, los coordinadores sociales del proyecto comentan que se realizaban reuniones informativas con el equipo social y técnico. “Se hacían reuniones informativas con la comunidad, para organizarlos, los lugares pueden ser en las sedes sociales o acá en el municipio (...) La mayoría de las familias participan en las reuniones, ahí se les va informando todo” (A3:9).

Lo que sí destaca el director del departamento de vivienda es la necesidad de un permanente contacto con el SERVIU. Reconoce que es importante contar con esta instancia de diálogo, donde se indican los problemas que pueden ir surgiendo en el proceso así como las formas de solucionarlos. “Cuando hay un problema, ellos te lo



dicen, digamos, te dicen: “oye hay que mejorar esta parte porque va con problemas”  
Lo que pasa es que hay que estar en permanente contacto” (A1:8).

Tal como lo señala el director del departamento de vivienda, no solo la parte técnica debe estar en constante contacto con el SERVIU, sino también la parte social. “La gente tuya, la parte social, se deben acercar y ver el tema de las revisiones aparte de las observaciones que te hagan general, son las únicas maneras de que el proyecto llegue bien encaminado a su término” (A1:8).

## **DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS: EGIS PÚBLICA/MUNICIPAL**

### **1. PROYECTO I:**

#### **1.1 Antecedentes preliminares**

El condominio correspondiente al proyecto I de la EGIS pública/municipal, está ubicado en el límite sur de Santiago, en un municipio con un 13,6% de pobreza y vulnerabilidad, 2 puntos porcentuales mayor que el promedio regional (Fundación Superación de la Pobreza, 2011).

Está conformado por 150 familias en la I etapa y 150 en la II. Antes de obtener la vivienda definitiva, 150 familias vivían en un gran campamento ubicado en la periferia sur de la comuna y las otras 150 familias eran allegados del sector.

Cabe destacar, que según la normativa del MINVU (DS 174), el máximo de familias por proyecto es de 150, razón por la cual este proyecto tuvo que constituirse en 2 etapas simultáneas. Sin embargo, los procesos y la convivencia entre vecinos en términos comunitarios como plan de habilitación social, fueron los mismos. Por lo tanto, para efectos de este trabajo, se considerarán ambos proyectos como uno solo.

El campamento y la población estaban muy próximos entre sí, colindaban en sus extremos. Casi todos se conocían y tenían familiares o conocidos que vivían en el campamento o población y viceversa. Las familias que habitaban el campamento vivían en precarias condiciones, en situación de ocupación irregular de un terreno, sin los servicios básicos mínimos, ni alcantarillado.

Los allegados, en tanto, podrían haber vivido en mejores condiciones en términos de habitabilidad y servicios básicos, pero con un alto nivel de hacinamiento y en una vivienda que no era de su propiedad.

Este proyecto es de larga data, y el más antiguo en términos de proceso como también del tiempo en que ya llevan viviendo en sus casas, de todos los proyectos que analiza esta tesis.

A raíz de las precarias condiciones en que vivían estas familias, el puntaje de carencia en la ficha de protección social era muy alto, por lo que las colocaba en una comunidad con alta prioridad para conseguir el subsidio habitacional.

Desde el año 2003 que se organizaron las familias en función del subsidio habitacional. Después de varias experiencias de fracaso, postularon al fondo (2006) y obtienen las viviendas en el año 2008.

“Fueron cuatro años postulando, pero otros tenían ocho años porque ya estaban de antes” (A4:3)

## **1.2 Conformación del Comité**

Las familias que componen este proyecto eran todas del mismo municipio que vivían en la periferia de la comuna y a su vez, de la Región Metropolitana. La mitad provenían de un campamento y la otra mitad, allegados de la población colindante a éste.

Según las narraciones de los/as entrevistados/as, el proyecto comenzó hace casi una década, cuando el actual alcalde<sup>66</sup> era alcalde del municipio aledaño. “Cuando él se vino a puente alto él nos hizo una promesa, de sacar la mayor cantidad de gente que estaba como hacinada a un terreno, (...) era pa sacar a los allegados de la población y eso mismo tomando a la gente del campamento” (A4:1).

Por tanto, una vez que el alcalde asumió el mandato, comenzaron las acciones tendientes a la preparación del proyecto habitacional considerando no solo las familias que vivían en campamento, sino también las que vivían como allegados en la población aledaña. “Se tomó esa gente y se tomó a la gente de la parte de arriba de la población y se formaron las agrupaciones que consistían en 150 de campamento y 150 de población” (A4:1).

El coordinador del proyecto narra la historia de forma similar a la dirigente, agregando que según los catastros tanto municipales como del SERVIU metropolitano, a pesar de que se intentó erradicar el campamento que comprometía el proyecto, ahora mismo sigue existiendo y va en aumento el número de familias que viven en él. Incluso,

---

<sup>66</sup> Actual al momento de realizar las entrevistas. En octubre del año 2012, se realizan elecciones municipales donde este no se presenta a la reelección.

algunas de las familias que obtuvieron el subsidio y por ende la vivienda definitiva, han regresado a vivir en el campamento. “En el San Pedro y San Pablo eran 122 familias del campamento “los areneros” y los demás eran allegados del mismo sector... cuando se estaba empezando a plantear el proyecto de vivienda, aparecieron más familias” (A2:3).

El problema fue que con el proyecto no se logró erradicar el campamento. Una vez entregadas las viviendas, el campamento volvió a poblarse con alrededor de 70 familias. “Cuando se entregaron las viviendas, el campamento seguía existiendo y ahora quedan 54 familias viviendo ahí catastradas por el SERVIU y por la municipalidad unas 74 familias catastrada” (A2:3).

Una de las cosas que releva el coordinador del proyecto fue la destacada participación del SERVIU y su director de entonces, en la génesis de este proyecto. Gracias a sus compromisos explícitos y voluntad, se pudo concretar este proyecto. Así lo relata el coordinador del proyecto: “En el caso del San Pedro y San Pablo, el tema parte en el año 2006 un día domingo en donde el señor alcalde logra la atención del director del SERVIU (Ricardo Trincado) con toda la comunidad, había una presión política muy fuerte”.

Uno de los aspectos positivos de este momento en particular, fue que el propio alcalde el que logra comprometer al director del SERVIU con la construcción del proyecto en el terreno SERVIU. “El alcalde logra el compromiso del director del SERVIU para que ese terreno sea para el proyecto y además lo hizo comprometerse con más plata, porque no alcanzaba...mayor aporte económico y el terreno. El compromiso tuvimos que defenderlo hasta el final, fue difícil” (A2:11).

La dirigente menciona que muchas familias comenzaron a organizarse en comités desde el año 2004, teniendo algunas experiencias frustradas antes de lograr el comité definitivo. “Dos agrupaciones de comité “Agrupación San Pedro y San Pablo I” y “Agrupación San Pedro y San Pablo II”, en total eran 12 comités que se agruparon en uno solo con 5 dirigentes en cada agrupación (por cada uno)” (A2:12).

La dirigente comenzó a formar parte del comité desde el año 2004, con ciertas desconfianzas del proceso, sin embargo a pesar de ello continuó en el grupo. “Uno se metía a los programas de comité y de repente uno no creía, mucha gente se salió porque no creyó. Mira nosotros inclusive creíamos porque a nosotros nos iban a construir a todos en la misma población” (A4:1).

Para las pobladoras entrevistadas y dirigente, una de las fortalezas de la comunidad tenía que ver con que a pesar de las 300 familias que conformaban estos 2 proyectos, todas pertenecían al sector y eran conocidas entre sí. “Éramos todos conocidos, todos conocidos porque la gente que se iba al campamento era la gente que ya no cabía en el terrenito y se iba al campamento, que ya no había otra opción” (A4:4).

Según la narración de la dirigente, nunca importó si las familias que conformaban el proyecto eran de campamento o de la población. Más bien, muchas de las familias que conformaban el comité y vivían en el campamento, eran familiares de los que vivían en la población. Este punto es importante, si consideramos que muchas veces existe discriminación o mala relación entre las comunidades. Más adelante, veremos que las vecinas entrevistadas mencionan algo de esto último.

“Se casaban los chicos, se tenían que ir al campamento entonces era gente igual conocida. No porque fueran de campamento eran diferentes, eran todos como iguales, los niños iban al mismo colegio, entonces nos conocíamos iguales” (A4:4).

Una vez que se formaliza la real posibilidad de postulación al subsidio, las familias se agrupan y se unen en torno a un mismo proyecto. “Después se unieron...Después de que se formalizó todo. Después de que teníamos reuniones...cuando ya dijeron “esto va” (A6:1).

Ahora bien, en cuanto a la organización de las familias participantes, las entrevistadas comentan que ésta se concluía por sectores existiendo instancias comunes para ambas partes. El proyecto I estaba conformado por “los de la población” y el proyecto II, por “los de campamento”. Tenían directivas para cada sector y una directiva en común para el general del comité, de esa forma se organizaban y distribuían responsabilidades e información. “Nosotros tratábamos de ponernos de acuerdo

siempre con la directiva de abajo también, para que siempre se hablara lo mismo, nunca hubo una cosa que no correspondiera, yo como presidenta del comité me ponía de acuerdo con la presidenta de los areneros” (A4:10).

La dirigente entrevistada sostiene que se reunían periódicamente entre las directivas que conformaban el comité para luego realizar asambleas generales con todos los socios del comité. “Nos reuníamos antes para saber que temas se tocaban como se tocaban y para reunir después a la gente (...) del campamento se preocupaban las chiquillas, nosotros de arriba, entonces así las convocatorias siempre fueron más grandes. Todos preocupados y pendientes de lo que querían” (A4:10).

Las vecinas entrevistadas señalaron que durante la preparación del proyecto tenían reuniones periódicas donde se veían los temas asociados al ahorro y avance del proyecto en general. “¿Cada cuanto tiempo se supone que teníamos reuniones? Suponte teníamos reuniones con el comité para saber de las platas, si es que acaso tenía la libreta con las platas, juntar un poco más de dinero” (A6:3).

### **1.3 Terreno donde se emplazó el proyecto**

Tal como cuenta la dirigente de este proyecto, antes de lograr quedarse con el terreno en que finalmente se emplazó el proyecto, debieron superar varias trabas. La localización de los proyectos es un tema de gran relevancia en términos geográficos, en cuanto a la conexión con las redes locales y por la calidad del suelo.

En este sentido, por problemas en la calidad del suelo y con los antiguos dueños, se presentaron diferentes problemas o “trabas” asociadas a esta etapa. “Nos hicieron unos estudios y el terreno no era para construir si se construía ahí había posibilidad de que después el terreno fuera cediendo entonces no se podía” (A4:2).

Después de superar los variados escollos en cuanto al terreno del proyecto, el municipio con el SERVIU establecen un acuerdo de solucionar este problema para lograr una real solución habitacional.

Gracias al cambio de normativa e incorporación del subsidio de “localización” más el apoyo del SERVIU y Chile Barrio, se logra comprar un extenso terreno para las 300 familias.

Importante destacar que a partir del testimonio del funcionario municipal, este proyecto contó con más recursos que otros gracias al aporte del programa Chile Barrio. “Los 122 beneficiarios tenían en aporte de Chile Barrio que se puso con 100 millones de pesos solo para ellos por vivir en campamento... Chile barrio los orientó para cambiar la glosa de compra de terreno por aporte de ampliación” (A2:11).

Eso sí, la compra del terreno acarreó problemas que hasta ahora no se han podido resolver, por lo que las familias todavía no tienen las escrituras de sus viviendas. Esto a su vez, no les permite realizar mejoras de tipo ampliación u otro. “La demora de las escrituras se debe a que el terreno que compraron estaba a nombre de la municipalidad de puente alto y una parte de este estaba sujeto a expropiación por parte del MOP” (A2:5).

#### **1.4 Participación y Plan de Habilitación Social**

Tal como exponíamos al principio de este apartado, esta EGIS cuenta con un plan de habilitación social “tipo”, al cual se le incluyen determinadas actividades específicas para la comunidad. En este caso en concreto, se realizaron talleres guiados por externos.

En términos generales, las pobladoras y dirigente entrevistadas nos señalaron que contaban con reuniones periódicas donde se veían los avances del proyecto y donde se proponían acciones en conjunto. Las reuniones eran más bien informativas. “Se hacían reuniones informativas con la comunidad, para organizarlos, se revisan las situaciones atípicas en cada caso (...) La mayoría de las familias participan en las reuniones con el equipo social y técnico, ahí se les va informando todo” (A2:9).

En concreto, al preguntarle a las entrevistadas por el PHS nos mencionaron que existieron 2 o 3 instancias donde tenían que asistir todas las familias que conformaban el comité. Los talleres se realizaron en una sede cerca del municipio, fueron en horario

extensivo en días completos y de asistencia obligatoria para las familias. “En ese taller se obligó a la gente a participar, se obligo a participar, tenían que ir (...) Hubo un taller de todo el fin de semana, de la mañana hasta la tarde” (A4:8).

Los principales temas que se trataron según la dirigente, “la delincuencia, de qué manera íbamos a vivir, tratábamos de saber lo que no podíamos hacer para que no le moleste el vecino, que es lo que teníamos que cuidar del entorno, fue esas cosas más menos. Fueron talleres todo el día” (A4:7).

Cabe mencionar que la entrevistada señala que los talleres no fueron escogidos por el comité, “nosotros no pedimos esos talleres, era una exigencia” (A4:8).

Por otra parte, las vecinas entrevistadas comentan que las principales temáticas abordadas fueron, “Primero nos hicieron un proyecto para ser buenos vecinos, tener una buena convivencia entre los vecinos. Como cuidar la casa, como vivir con los vecinos, no tener mala convivencia...los encontré buenos” (A6:7).

Siguiendo con la realización de los talleres, las entrevistadas argumentan que participaban solo por obligación. Les decían que era una exigencia del SERVIU en que cada representante de la familia tenía que asistir, así lo relata una de las entrevistadas “sí, participaba, pero como siempre...como por obligación, no por participar” (A6:10). Además de dicha exigencia, las vecinas mencionan que de alguna forma esas instancias servían para solicitar “rendición de cuentas” de la directiva hacia el comité, debido a las experiencias de fraude vividas con anterioridad a este proyecto. “Lo que pasa es que todos los comité eran distintos. Entonces la gente decía “ah la plata de la directiva, la señora sinvergüenza” y eran de sus mismos comité. El primer comité que se armó, estuve ahí, nos robó la plata y se fue”(A6:10).

Tanto para las vecinas entrevistadas como para la dirigente, los talleres que se realizaron no fueron de mucha utilidad. A pesar de que la dirigente rescata ciertas actividades, al preguntarles por ello, señalan: “No, porque después llegó la gente a su casa, y “yo hago lo quiero”, y no sé” (A4:7), en tanto las vecinas entrevistadas son categóricas al decir que “no sirvieron los talleres” (A6:10).



En cuanto al plan de ahorro de las familias, sobre todo las que vivían en campamento, se realizaban actividades como Bingos y otros para juntar el dinero, “en lo que era campamento, se formaban bingos, porque mucha gente del campamento no tenía la facilidad para juntar la plata pa la libreta” (A4:4).

Cabe mencionar, que la municipalidad aportó económicamente a las familias que no contaban con el ahorro al momento de postular, así lo señala la dirigente entrevistada, “había que tener la cantidad y si no se tenía la cantidad no se podía postular, por eso a mucha gente el municipio le aportó” (A4:4).

### **1.5 Toma de decisiones**

En cuanto a la toma de decisiones del proyecto, las vecinas entrevistadas concuerdan que ellas solo recibían información respectiva a los avances, inconvenientes y decisiones tomadas durante el proceso. “Todas las directivas se juntaban en el municipio y entre ellos se ponían de acuerdo y decían si estaban o no de acuerdo y luego ellos venían par acá y nos informaban a nosotros” (A6:13).

Este último relato se condice con lo señalado por el coordinador municipal del proyecto. Este mismo menciona que es difícil que las familias puedan tomar decisiones, infiriendo que ellas deben acatar por la posibilidad que se les otorga.

“Es difícil que las familias puedan decidir, estamos hablando de una oportunidad que les da la municipalidad. Nosotros buscamos terreno por sí solos y le damos a la familia una posible solución” (A2:10)

#### **EGIS:**

En el caso de este proyecto, las familias que formaban parte del comité no pudieron participar en la toma de decisiones ni del tipo de EGIS que llevaría el proyecto, ni de la constructora que ejecutó las obras. En todo caso, cabe mencionar que tampoco se mencionan críticas ni descontentos al respecto. “Es que desde siempre fue... nunca vimos la posibilidad de otra EGIS, es que teníamos la confianza, entonces era más que nada por asuntos de confianza” (A4:5).

**Constructora:**

Tal como lo mencionan los funcionarios municipales en la entrevista, en el caso de las EGIS públicas, la elección de la constructora es por medio de una licitación pública, por lo que no hubo opción de deliberar en conjunto con las familias sobre el tipo de constructora. Además y pese al concurso público, las constructoras que participan en la construcción de estos proyectos, por lo general son las mismas que trabajan con la Municipalidad. “Fue a licitación y ahí, a mí me gustó porque era bien nombrada, era la constructora Biobío, y yo ya había tenido antecedentes de esta constructora entonces, me gustó” (A4:12).

**Tipo de casa:**

Al parecer, tampoco pudieron elegir el tipo de vivienda. De alguna forma fue impuesto, aunque según las entrevistas, las familias estuvieron conformes sobre todo porque se logró hacerle ciertas modificaciones a la maqueta inicial. “Lo que pasa es que el alcalde siempre quería las casas que él había hecho en Pirque, y quería hacer prácticamente lo mismo... de ahí salió la maqueta, la maqueta y todo estuvimos de acuerdo. Nadie se opuso” (A4:14).

Las vecinas entrevistadas, mencionan que si bien no pudieron elegir la vivienda, la directiva sí estuvo en reuniones con la municipalidad para negociar el tipo de casa. “No, habían reuniones de las directivas, ellos eligieron más o menos como las casas iban a ser” (A6:4).

En definitiva, en este proyecto la participación de las familias durante el proceso fue más bien de tipo informativa o consultiva, esto último, solo en algunos casos. No pudieron tomar decisiones importantes a lo largo del proyecto, quedando en manos del municipio y en algunos casos en colaboración con la directiva representante del comité.

**1.6 Actores relevantes en el proceso**

Los principales actores de los dos proyectos respectivos a la EGIS pública o municipal, correspondieron exclusivamente a los referidos y establecidos en la política. Además

de la fundación que trabajó en los campamentos y la relación con Chile Barrio, no se destaca la presencia de nuevos actores durante la conformación, preparación y ejecución del proyecto de vivienda. Eso sí, en la actualidad cuentan con más instituciones y organizaciones que colaboran con talleres educativos para niños y adultos.

Por lo tanto, en este proyecto en particular participaron distintos actores que podríamos categorizarlos como actores formales e informales. Los formales se remiten a lo establecido desde la normativa y los informales podríamos incluir la presencia de la fundación en el campamento.

Los principales actores formales y su respectivo rol dentro del proyecto fueron los siguientes:

- **EGIS:** En este caso la Municipalidad fue quien ejerció las labores y funciones remitidas como EGIS. Además de cumplir con las responsabilidades y funciones establecidas por el SERVIU, la Municipalidad se constituyó en un actor clave y facilitador del proceso. Es importante mencionar la fuerte labor del alcalde en este proyecto. Cabe destacar que este actor cumple doble función: como EGIS y como Municipio.
- **Constructora:** el papel de la constructora es clave en cualquier proyecto. Además de cumplir con la construcción de la obra según las especificaciones del contrato establecido, la conformidad de las viviendas en cuanto a su calidad fue un punto que destacan los entrevistados. La constructora en este caso se eligió por licitación o concurso público y no tuvo mucha relación con las familias durante el proceso.
- **SERVIU:** La labor del SERVIU en este proyecto fue fluida y cercana según los miembros de la EGIS. Participaron en reuniones de coordinación y facilitaron el proceso. Se destaca también la relación con el coordinador territorial, el director del SERVIU (quien participó desde sus inicios) y la participación de la Ministra de ese entonces (visitó la villa una vez concluidas las obras).
- **Municipio:** Bien sabemos que el municipio se constituyó como EGIS de este proyecto. Lo mencionamos como otro actor, porque no solo el Departamento

de Vivienda participó en la preparación y ejecución del proyecto. Las distintas dependencias (obras, social, urbanismo, edificación) tuvieron una labor fundamental en el desarrollo de éste, así como también el alcalde del municipio en ese momento. Las entrevistadas coinciden en el importante aporte desde las distintas oficinas para el éxito del proyecto.

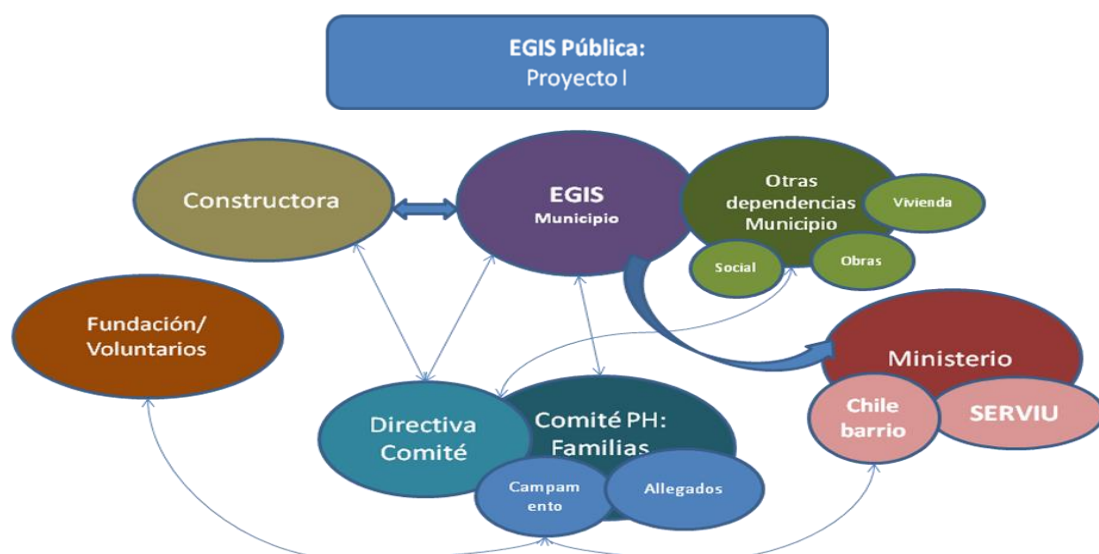
- **Chile Barrio:** Esta institución gubernamental, tiene como misión “mejorar la calidad de vida de los asentamientos identificados en el Catastro Nacional de Asentamientos Precarios mediante la ejecución de proyectos participativos destinados a resolver su precariedad habitacional y a mejorar la calidad del entorno y las oportunidades de inserción socio-laboral” (MINVU, 1998). Es un programa que emerge de las políticas para la superación de la pobreza a fines de la década de los noventa. Gracias a este programa, el proyecto contó con un mayor apoyo en términos económicos.

Los principales actores informales que participaron en ese proyecto, fueron:

- **Fundación:** Esta fundación tiene como propósito la erradicación de campamentos y para ello trabaja desde las bases, realizando un fuerte trabajo comunitario. Desde el relato de las entrevistadas se infiere sobre la importante labor que ejercieron los miembros de esta fundación en el campamento donde vivían la mitad de las familias. Su presencia en el campamento fue clave para la organización y comienzo del proyecto habitacional.

La siguiente gráfica que se muestra a continuación, ilustra los diferentes actores que participaron en las diferentes fases del proyecto. Las flechas apuntan la dirección de la relación y el grosor de esta la intensidad de la relación.

## Esquema Nº 7: Mapa de actores EGIS Pública Proyecto I



Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas e información recabada.

Desde lo mencionado por el coordinador del proyecto, el gran gestor de este proyecto fue el SERVIU, Chile Barrio y el municipio.

“En el San Pedro y San Pablo, el SERVIU metropolitano es el gran gestor del proyecto...chile barrio, la municipalidad que abarca varias dependencias, obras, edificación... la gestión que hace el alcalde es fundamental” (A2:13).

En cuanto a la presencia de la fundación durante el proyecto, la dirigente y las vecinas entrevistadas, mencionan lo siguiente:

“El campamento tenía Un Techo Para Chile, el campamento siempre tuvo esa posibilidad, siempre ellos trabajaron, un techo para chile fue una opción para el campamento y también estaba afiliado al tema (...) Ayudaron a que el proyecto resultara” (A4:6).

“Si, estuvo hartoo tiempo...estuvo con otras asociaciones, ayudaban al campamento. Gracias a esa asociación que ayudaba al campamento, con otros comité, que eran como uno solo ayudaban al campamento. Económicamente nos dirigieron también. Ellos fueron los que más nos ayudaron” (A6:5).

## **Relaciones, interacciones y espacios de encuentro**

Desde lo mencionado por las vecinas entrevistadas, el municipio estuvo presente en todo momento durante el proceso, aunque el relato de las pobladoras denota una presencia un tanto jerárquica y no muy cercana con todas las familias.

En tanto, para el coordinador municipal de este proyecto, la relación con el SERVIU y con las familias beneficiarias, fue fluida y cercana. Esto último lo atribuye al compromiso que como municipio tienen con las comunidades.

En relación a lo anterior, el coordinador municipal relata que “la relación con el SERVIU es extremadamente fluida. Con el ejecutivo de proyecto del SERVIU la relación es aun más fluida cuando se está construyendo el proyecto...van al proyecto, a las reuniones con el comité de manera periódica” (A2:13).

El coordinador municipal argumenta que la estrecha relación tanto con el SERVIU como con las familias, responde al rol del municipio: “Nosotros tenemos una relación directa...que otras EGIS no pueden tener...tenemos compromiso con la comunidad... es una herencia en lo social...pagarles el agua, luz, subvenciones...” (A2:12). Por otra parte, la dirigente entrevistada señala que “No, del SERVIU no, eran siempre del municipio” (A4:19).

Uno de los hitos más importantes para la dirigente del comité, fue la visita de la Ministra de ese momento. En su relato, demuestra que la Ministra tenía buenas intenciones en conocer la realidad en que estaban viviendo y en buscar la solución habitacional en un corto plazo. “Inclusive un día vino al campamento... quería ver como estaba, como se vivía, como era la gente, y ahí vio varias realidades, yo ahí la encontré súper buena persona, yo con ella tuve arto contacto, hasta el final” (A4:19).

Uno de los aspectos a destacar en cualquier proyecto, es la organización entre las mismas familias que conforman el comité y de éstos con los demás actores participantes. La directiva en este caso fue la que tuvo una relación directa y cercana con el municipio a cargo. “La relación con la Municipalidad fue buena... cuando era

necesario iban a las reuniones, cuando no nosotros ya sabíamos, tomábamos el dominio y sabíamos lo que teníamos que decir y lo que no” (A4:11).

Asistían a las reuniones o mesas de trabajo de vez en cuando y solucionaban inquietudes referentes al proyecto. “Sí, sí, siempre, porque nosotros como mesa de trabajo, siempre teníamos que estar pendiente de lo que hacían los... siempre pendiente ahí, siempre ir a catetiar lo que está pasando” (A4:11).

Por último se destaca que ni la directiva ni menos las pobladoras entrevistadas, anuncian haber tenido relación con la constructora que ejecutó el proyecto. A diferencia de otros proyectos que tienen relación fluida, constante y que participan en reuniones y mesas de trabajo, en este caso, eso no ocurrió.

“No, ellos eran más con la municipalidad, con ellos era el trato de la constructora, nosotros nada mas teníamos que, la municipalidad nos trajo a terreno, cuando estaban trabajando, nos trajeron como tres veces a terreno” (A4:12)

### **1.7 Evaluación del proceso**

Al momento de realizar las entrevistas a las pobladoras y dirigente, la villa tenía casi 4 años de vida. Por esta razón, gran parte de los testimonios tienen que ver con la visión actual de la villa y con las diferentes actividades que se realizan.

A diferencia de los otros proyectos abordados en este trabajo, gracias al tiempo en que llevan en la villa, este posee un análisis retrospectivo siendo menos “emocional”, por lo que podríamos decir que más real a la hora de hacer sus evaluaciones al respecto.

A pesar de ello, en términos generales las pobladoras están conformes con las viviendas, pero sí mencionan que ha costado acostumbrarse al barrio en que se emplazó el condominio. A continuación se exponen algunos relatos en este sentido. “Yo estoy muy contenta con las viviendas, pero al barrio, cuesta acostumbrarse al barrio, porque de donde nosotros veníamos era una población, era una paz sin bulla” (A4:20).

“Sí, súper lindo. Las casas súper lindas. Está todo bonito. Lo único no más la ubicación... (Otra) La ubicación está buena... La mayoría se ha quedado por aquí. No hay donde perderse” (A6:16).

Cuando se les pregunta a las vecinas de la población por la vida en la villa y la unión entre vecinos, mencionan que no hay mucha relación entre los de la población y los de campamento. “Si lo único es que la gente de campamento es un poco cochina, un poco desordenada no más. ¿La unión entre la población y el campamento? Mala. (otra) No es mala. No tenemos relación” (A6:14). De alguna forma, las comunidades antiguas se mantienen y no ha habido mayor relación entre unos y otros. “Lo que pasa es que con el vecino...con el vecino que está pareado. Entonces es obvio que te ponís con la persona que tenís pareada...pero del resto no tenemos...” (A6:14)

En cuanto a la localización y las redes cercanas al condominio, la dirigente menciona que tienen los distintos servicios cerca de la villa, y en cuanto a los colegios donde asisten los niños, el municipio pone un transporte a su disposición. “Si aquí hay... la mayoría, de los niños el municipio le puso bus para que no tuvieran que salir las mamás a dejar lo niños. Pero, tenemos todas las cosas, un poco más allá está el retén de carabineros” (A4:20).

En cuanto a la seguridad en el barrio, la dirigente comenta que en un principio se sintió la inseguridad en el sector, pero que con el tiempo y la misma unión entre las familias, se logró contener.

Bueno, yo por lo menos no he tenido problemas con ninguno, es unido si, pasa algo y estamos todos ahí. A principio todos nos querían comer, porque éramos nuevitos, (...) se ha quitado todo lo que es delincuencia aquí, porque nosotros mismos hemos tratado de ir sacándola, aunque igual siempre hay un poquito, pero nunca como para que digan "aquí se pasó no se puede entrar", hay cositas cómo en todos lados, pero aquí es relativamente unida la villa (A4:15).

Sobre la vida comunitaria y la permanencia de reuniones y directiva en la villa, la dirigente comenta que continúa como dirigente aunque espera que no sea por mucho tiempo más. El trabajo es duro y requiere de un fuerte compromiso, puede que estas sean una de las razones por las cuales no hayan nuevos/as candidatos/as para asumir



el cargo. “Sigo de dirigente pero estoy esperando ya, es que prácticamente aquí a la gente le gusta que, no quieren tomar el mando porque saben que es pesado, hay que tener tiempo” (A4:16).

Las pobladoras entrevistadas en tanto, mencionan que la participación en la villa ha disminuido en comparación con la etapa del proyecto habitacional. “Se ha perdido un poco. Sí, se perdió. No mucha participación general de reuniones, de hacer algo, no” (A6:14).

Por otra parte, las pobladoras mencionan que no tienen mucha confianza en el trabajo que realiza la directiva de este proyecto. Esto por las debidas injusticias “preferenciales” por ser directiva. Argumentan que se les dieron beneficios solo a ellas. “Por eso me siento ahora que no trabajamos mucho con la directiva. Porque ya no les creo. Y aunque no son ellas. Porque ahora la Cecilia es la presidenta, pero ella antes no tenía tanta influencia. Ella era dirigente de un grupo, pero no era la que era la líder” (A6:15).

Uno de los inconvenientes o problemas importantes en este proyecto, tiene que ver con que existen viviendas desocupadas, que nunca fueron habitadas por los beneficiarios o que después de un tiempo volvieron a vivir en el campamento. “Tenemos 40 viviendas desocupadas en la villa, arrendadas o vendidos los derechos de la vivienda... el 17 de noviembre del 2008 se entregaron las 300 viviendas” (A2:3). “Lamentablemente, hay casas que aun no las ocupa el dueño (...) En realidad no sé, ese tema se lo hemos dejado al municipio para que ellos lo tomen, para no tener problemas nosotros” (A4:17).

Esta situación pone en jaque la finalidad de la política, lo que denota un cierto problema de focalización en los beneficiarios. Otra de las razones que puede explicar este hecho, tiene que ver con la integración de dichas familias en la fase de preparación del proyecto. Según la literatura y opinión de expertos, el lograr que las familias sean partícipes y socios del proyecto, contribuye a mejores resultados del proyecto.

En términos generales, la dirigente entrevistada señala que si bien está conforme con los resultados del proyecto, está desconforme con las familias que nunca ocuparon su vivienda, “Se supone que este era un proyecto para personas que estaban con problemas habitacionales, entonces yo estoy contenta con mi casa, mucha gente muy contenta, pero llevamos tres años y no habitan su casa” (A4:24).

Otro problema que mencionan todos los entrevistados, tiene que ver con la entrega de las escrituras. Han pasado 3 años y medio y todavía las familias no cuentan con las escrituras que imponen la propiedad de sus viviendas. Esto trae dificultades para acceder a proyectos de mejoramiento y ampliación de la villa.

Las razones de la tardanza no se logran conocer a cabalidad. El municipio dice que hubo un problema a la hora de comprar el terreno e inscribirlo y la dirigente, por otro lado, menciona problemas de financiamiento y retraso en los pagos a la constructora del proyecto. Lo cierto es que hasta la fecha, las familias no cuentan con las escrituras de sus propiedades. “No, todavía no. Había proyectos para ampliar, pero en ese momento no teníamos formada la directiva. Todavía no se puede hasta que tengas las escrituras en tus manos” (A6:12). “No se puede todavía, no hemos recibido la escritura, si usted no tiene la escritura no se puede postular a nada, nosotros teníamos la posibilidad, de que, a estas altura todos han hecho arreglos adentro de la casa” (A4:18).

A pesar de los inconvenientes asociados a la entrega de las escrituras y posible postulación a proyectos de ampliación, la comunidad en conjunto con el municipio se organizaron para lograr transformar una sede comunitaria en un jardín infantil gracias a la ayuda de la JUNJI, SERVIU y municipio. Así lo señala el coordinador del proyecto “obviamente se sigue trabajando con la comunidad, hay 2 sedes sociales agrupadas y un área verde... ¿Qué hicimos nosotros? Nosotros tomamos una de las sedes para que sea un jardín infantil, aprobado por la JUNJI, SERVIU y familias” (A2:12).

Una de las cosas positivas de la vida en la villa, tiene que ver con los programas y talleres que se realizan actualmente. Algunos, gracias a la colaboración del municipio, y otros, gracias a la postulación a fondos consursables realizada por la directiva con la

comunidad. Así lo señala la dirigente entrevistada, “nosotros nos ganamos un proyecto que se llama métele un gol a la droga que está por finalizar, finaliza ahora en junio y ese es un proyecto que ha funcionado bastante” (A4:22).

Lo interesante de este proyecto tiene que ver con las posibilidades de recreación de los niños/as “porque aquí los niños que llegaron, como que llegaron a la calle, no hallaban que hacer, y lo único que hacían era quebrar los vidrios (...) Llegan los monitores y los niños esperando en la multicancha” (A4:22).

Este tipo de programas son valorados positivamente por la comunidad, logran que los niños/as participen en actividades educativas que a la vez los distrae y entretiene. Las madres también tienen su espacio de participación en este tipo de actividades.

Al preguntarle a la dirigente cómo se enteraban de este tipo de iniciativas, señala que es el municipio quien les informa sobre las convocatorias abiertas para postular a distintos fondos e iniciativas. “Al municipio llegan proyectos que vienen del gobierno (...) Eso que hay ahí (apunta) son de las mamás, porque por ejemplo el profesor ahí pregunta, “¿qué haría para sacar de la droga a un niños?” (A4:22).

Por otro lado, las pobladoras entrevistadas aluden a la importancia que le atribuyen a los talleres que se realizan “Tenemos un taller de... vienen unas profesoras, que son amigas, que nos hablan de lo cristiano, y fuera de eso también nos incitan a hacer algo manual, cosa de que nosotros nos liberamos del estado de la casa” (A4:23). Por una parte, destacan lo espiritual y por otra, realizar actividades manuales. Sin duda, todo ello favorece el desarrollo de la comunidad, los mantiene activos y con espacios concretos de distracción e interacción con sus otros vecinos.

## **2. PROYECTO II:**

### **2.1 Antecedentes preliminares**

El condominio correspondiente al proyecto II de la EGIS pública/municipal, está ubicado en el límite sur de Santiago, en un municipio con un 13,6% de pobreza y vulnerabilidad, 2 puntos porcentuales mayor que el promedio regional (Fundación Superación de la Pobreza, 2011).

Está conformado por 64 familias que antes de obtener la vivienda definitiva, por más de 17 años, vivían y se distribuían en 2 campamentos contiguos al conjunto habitacional.

Los campamentos estaban muy próximos entre sí, lo que favoreció la formación del comité. Las familias vivían en precarias condiciones, en situación de ocupación irregular de un terreno que antiguamente correspondía a un tranque, sin los servicios básicos mínimos, ni alcantarillado.

A ello se le suma el alto nivel de hacinamiento y la baja calidad de las viviendas que tenían en ese momento, sobre todo para soportar la humedad que provocaba el terreno donde habitaban.

A raíz de las precarias condiciones en que vivían estas familias, el puntaje de carencia en la ficha de protección social era muy alto, por lo que las colocaba en una comunidad con alta prioridad de subsidio habitacional.

Tardaron casi una década en que se concretara y ejecutara el proyecto, debido a varias complicaciones con el terreno donde se querían ubicar.

El proyecto se ingresa al SERVIU en el 2008, en el 2010 se les asigna el subsidio y se entregan las viviendas a mediados del 2012.

### **2.2 Conformación del Comité de Vivienda:**

Uno de los campamentos en que vivían la mitad de las familias, se formó hace 17 años atrás, alrededor de la década de los 90 en un terreno eriazo (donde se acoplaba

basura) que antiguamente era un tranque. La dirigente del proyecto nos cuenta al respecto: “nosotros llegamos acá hace 17 años en el campamento "Adonay" que hoy en día no existe pero ese era nuestro nombre” (A5:1).

Una vez instaladas las familias, se consiguieron viviendas de emergencias, lograron tener luz aunque de forma irregular y agua también. Desde entonces, son las mismas familias que se instalaron en el campamento las que hoy conforman la mitad de la villa. “Empezamos a fabricar nuestras casas que en ese minuto eran precarias, eran paneles que nos habíamos conseguido, otras tenían unas mediaguas, y así...Hasta que logramos formar el campamento. Ahí nos colgamos a la luz, otro vecino sabía cómo robar agua de la matriz” (A5:1).

Pasaron 3 años viviendo en el campamento, cuando el dueño del terreno intercede poniendo una demanda y desalojando a las familias con policías. Luego de conversar con el dueño y la familia, establecieron el acuerdo de lograr una posible venta del terreno para que pudiesen instalar sus viviendas definitivas. Gracias a ello, los pobladores pudieron permanecer en el lugar. La dirigente entrevistada comenta que “Marcial Tagle el viejo le decimos nosotros, él nos dijo "ya chiquillos, quédense acá, ustedes limpian y después vemos como poderles yo vender el terreno para que ustedes construyan sin ningún problema", entonces nosotros estuvimos otros tres años muy tranquilos en el terreno” (A5:1).

La historia de este comité tiene altos y bajos. La vida en el campamento fue dura para la mayoría. Vivieron incendios, inundaciones, desalojos y fracasos en materia habitacional. Según el testimonio de la dirigente, todo ello hizo que la comunidad se afianzara durante todos los años y proceso de obtención de la vivienda.

Otro factor que destacan las entrevistadas, tiene que ver con la presencia de una fundación, la misma que más tarde se convierte en EGIS, que los ayudó a estudiar el terreno, sus complicaciones y las posibilidades reales de emplazar el proyecto en ese lugar. Además de ello, la fundación trabajó con la comunidad, realizaron capacitaciones y distintas actividades que las entrevistadas recuerdan. “El techo de un inicio ha sido fundamental dentro del proyecto del campamento ya que mucha gente

solucionó mucho su vida forrando, (...) que los chiquillos vengan voluntariamente a enseñarle o ayudarle enseñarle a los niños lo que uno no sabe pa' mi es valorable" (A7:7).

A pesar de que la fundación finalmente no se consolidó como EGIS de este proyecto, la dirigente destaca que tanto el trabajo comunitario, como la organización y mesas de trabajo las siguieron desarrollando ellos.

Desde el relato de las entrevistadas, se da cuenta que la principal razón por la cual la fundación no se constituyó como EGIS, fue por los contactos existentes entre el dueño del terreno y el alcalde. "El techo siempre nos apoyó en eso, en la organización y todo. Y ellos no fueron EGIS porque era el alcalde el que tenía los contactos con los canalistas, ellos como que se adjudicaron ser EGIS" (A5:12).

A pesar de ello, mientras vivieron en el campamento y se conformaban como comité de vivienda, la fundación prosiguió acompañando en el proceso. "Ellos nos acompañaban, hacíamos mesas de trabajo una vez por semana, íbamos viendo en lo que íbamos avanzando, también ellos nos orientaban en lo que se podía exigir y lo que no se podía exigir" (A5:12).

Si bien la fundación podría haber continuado como EGIS de este proyecto, la dirigente comenta que ante la problemática de los terrenos donde se pudiera emplazar el proyecto recurren a la Municipalidad para pedir apoyo y deliberar soluciones posibles. En medio de la campaña política para las elecciones de Alcalde comienza el protagonismo municipal en este proyecto y se pacta un compromiso de apoyo entre el "posible" alcalde y las familias del comité. La dirigente señala que "cuando él sale como alcalde yo voy a pedir la primera audiencia, "usted salió, usted nos prometió esto y esto y está bien grabado", "no se preocupe" me dijo, "yo voy a empezar a trabajar con ustedes" y ahí empezó a trabajar en el terreno" (A5:4).

Ante lo descrito, los funcionarios municipales destacan la presencia y salida de la fundación en el proyecto, debido a la incapacidad de recuperar los terrenos. La salida de la fundación como posible EGIS, lo anuncian como una "herencia" que tiene que

resolver la Municipalidad. “Salen del proyecto cuando se dan cuenta de lo caro que era recuperar el tranque (terreno), el techo solo podía construir con el FSV por lo que no era posible. Como no pudieron realizar el proyecto, fue la herencia que nos dejaron” (A3:14).

Si bien ambos campamentos estaban muy cerca uno del otro, la organización de la comunidad era distinta en cada caso. Para lograr conformar el comité y la directiva del mismo, juntaron las directivas y de manera proporcional se designaron 3 de un campamento y 2 del otro hasta reunir las 5 personas para la directiva oficial del comité.

Así lo señala la dirigente entrevistada: “Nosotros teníamos presidenta, vicepresidenta, secretaria, tesorera y la directora. Éramos las cinco, y ellos también tenían lo mismo. Entonces, ¿qué hicimos después nosotros? fue juntar las dos directivas” (A5:9).

El nombre que tuvo el comité cambió varias veces. En un primer momento el comité tenía el nombre de la señora dueña del terreno, dado el constante apoyo y voluntad de que las familias se quedasen para siempre ahí. “El comité se llamó “Carmen Doren” por el tema de que don Marcial nos había donado, nos había regalado el terreno para que nos construyeran” (A5:10). Luego el nombre cambió, porque fueron los “canalistas” de la zona quienes donaron parte del terreno donde se emplazó el proyecto.

En definitiva y después de superar varios problemas, se conforma el comité en el año 2006, que incluía las familias de los dos campamentos del sector.

### **2.3 Terreno donde se emplazó el nuevo barrio:**

Como se ha señalado hasta entonces, el terreno en este proyecto fue un importante factor en las demoras, fracasos y frustraciones. Desde hace más de 15 años que las familias tenían la intención de emplazar el proyecto habitacional en el terreno que ocupaban los campamentos, además el mismo dueño había dado el pase para ello. Sin embargo, las condiciones del mismo, la mala calidad de la tierra a causa del tranque que era antiguamente, imposibilitaron la posibilidad real de construirlo por completo

en ese lugar. “Empezaron a estudiar con los abogados de allá y todo, la manera de cómo se podía gestionar la compra del terreno” (A5:3).

Después de varios años y de estudios realizados por expertos, desecharon esa posibilidad y comenzaron a buscar terrenos aledaños que contaran con las condiciones requeridas para emplazar un proyecto habitacional. Fue ahí, donde el mismo alcalde del municipio entra en la comunidad y dispone voluntad en concretar y definir el proyecto.

El funcionario municipal entrevistado que además fue coordinador de este proyecto, señala: “Existieron 2 problemas, el campamento Adonai era un tranque, y al alcalde no le gustaba ese modelo de casa, le gusta la casa tradicional... nos conseguimos que la asociación de canalistas del Maipo nos permitiese una parte del terreno para construir el proyecto” (A3: 12).

Tal como lo relata el coordinador del proyecto, gracias a los “canalistas” se logró la obtención y concreción del terreno donde finalmente se construyó el conjunto habitacional.

#### **2.4 Participación y Plan de Habilitación Social:**

Según señala la coordinadora social de este proyecto, la participación de las familias durante el proceso que duró el proyecto fue fácil, en comparación con otras comunidades. “Es más fácil que en otros proyectos...hay buena llegada con las familias, dirigentes, muy buena asistencia al PHS....hubo un problema en la pavimentación que retrasó la entrega...las casas estuvieron listas en noviembre y se entregaron recién ahora” (A3:15)

En cuanto a los contenidos y elaboración del plan, la dirigente menciona que todo comenzó a partir del diagnóstico realizado por medio de la encuesta entregada por el SERVIU: “El plan de habilitación social se formó a través de una encuesta que nos hicieron y en la encuesta ponen temas a tratar que te gustaría a ti saber” (A5:15). En base a los resultados de éste, se planificaron las principales actividades y temas a



convenir en conjunto. Destaca la inclusión de temáticas propias de interés como lo fue el tema de drogas en el barrio, seguridad, entre otros.

“Hicimos talleres de prevención de drogas, hicimos un taller de uso y mantenimiento de la vivienda, hicimos un taller de uso y necesidades básicas de lo que eran las redes sociales, de dónde estaba el consultorio, dónde estaba carabineros” (A5:15).

Como fase final del PHS, la dirigente señala que realizaron talleres correspondientes al correcto uso de la vivienda, “ahora hicimos el último de las garantías de nuestra vivienda y nos queda uno que ya es como pa' cerrar que es de uso y ahorro de la vivienda básica, ahorro y consumo de lo que son los "intervalos" (A5:15).

Para la pobladora entrevistada, las reuniones correspondientes al PHS eran obligatorias, por lo que la asistencia era completa, además la instancia era una oportunidad de información sobre los avances del proyecto, “dentro de todo era la oportunidad de saber cómo iban las casas” (A7:5). Sin embargo, en su testimonio declara que las actividades y talleres no eran pertinentes a las características de la comunidad o, más bien, no lograban captar la atención e interés del conjunto de los vecinos/as. “La reunión de la habilitación social la encontré fome como que no tenían fundamentos...como será que la sede a la media hora estaba llena al inicio y después a la media hora no había nadie, quedábamos solamente las que estábamos ahí” (A7:5).

Uno de los puntos relevantes frente a la crítica realizada por la pobladora, tiene que ver con el contenido y sentido que le otorgó a los talleres. Desde sus palabras se infiere que los talleres no consideraban sus propias vivencias y conocimientos sobre los temas tratados.

O sea hablaban de como se comportaba una persona con droga y nosotros vivimos dentro de ella, o sea no nos pueden venir a contar si una persona que está con droga por ejemplo, se le ponen los ojos rojos, o sea , vivimos nosotros vivimos la realidad con la droga, lo que ya después cuando la habilitación social, por ejemplo, nos enseñaron a como teníamos que planchar en las casas, donde teníamos que botar la basura, todas esas cosas encuentro fueron una pérdida de tiempo, más que nada, eso es lo que yo encontré, que iba a perder el tiempo

(...) No fue aporte, no yo creo no sé si estoy hablando dentro de la gran de toda la gente (A7:6).

La dirigente del comité, argumenta justamente lo contrario a la pobladora, pues enuncia que fueron ellos mismos quienes optaron por esos temas a tratar en el plan. “Sí, porque fuimos nosotros los que los pedimos, porque ellos muestran ponte tú, 10 temas y de los 10 nosotros escogimos esto” (A5:17).

Las comunidades que viven en situación de vulnerabilidad y pobreza, conviven a diario con problemas o situaciones que responden a la desigualdad y exclusión de la sociedad. Drogadicción, violencia, delincuencia e inseguridad barrial, son algunos de los problemas que más le preocupan y a los que se tiene que hacer frente. Sin embargo, contar con sus conocimientos dotados de experiencias de vidas frente a estos temas, tendría que ser uno de los puntos a considerar en los planes de habilitación social o en instancias similares.

Desde la visión de la funcionaria municipal que trabajó con este comité, el PHS es básico: “es corto y básico para que la gente aprenda...no hay tiempo ni recursos, no tenemos los recursos para eso, en cambio el techo si los tiene” (A3:17). No se cuenta con los recursos necesarios para lograr un plan más profundo en contenidos y aprendizajes. La profesional, menciona que lo anterior es necesario si buscamos un “cambio de mentalidad” en las familias, responsabilizando a la propia comunidad de la situación en que viven, “Yo le echo la culpa a la comunidad por la situación en que viven...están acostumbrados a que todo se les dé” (A3:17). El asistencialismo característico de los municipios, también puede ser una de las estrategias a considerar en el momento en que se trabaja con comunidades, “se hace mucho asistencialismo acá” (A3:17).

Uno de los aspectos que reafirma la fuerte presencia del asistencialismo entre el municipio para con las familias, fue el tema del ahorro de las UF mínimas para la postulación al proyecto, “nosotros apoyamos el ahorro, la municipalidad les dio el ahorro de las 10 UF...son los menos los que lograron el ahorro...casi a todos se los dio

la Municipalidad” (A3:17). Varias familias tuvieron que ser subsidiadas por el municipio para lograr el monto mínimo exigido por el SERVIU.

En este proyecto, desde lo señalado por los entrevistados el PHS presenta ciertos matices interesantes de analizar. Por un lado tenemos la posición de la dirigente del comité quien se muestra de acuerdo y alineada frente a cómo se desarrolló el PHS; por otra parte, la pobladora anuncia una posición más crítica sobre el proceso, enfatizando en la baja pertinencia en la forma de abordar los contenidos del plan. A ello se le suma la posición de la profesional a cargo del proyecto, quien señala que el fuerte asistencialismo como lógica de relación entre la EGIS municipal y la comunidad no permite crear otro tipo de procesos.

## **2.5 Toma de decisiones**

Uno de los puntos relevantes a observar en materia de participación, tiene que ver con la toma de decisiones por parte de los beneficiarios del programa. En ese sentido, se podría vislumbrar el carácter vinculante o no de las decisiones que toma la comunidad en su proyecto.

En términos generales, la dirigente menciona que siempre sintió que las decisiones las tomaban ellas como directiva o comité mismo, “yo creo que la mayoría de las decisiones las tomábamos nosotros y creo que en eso hay mucho que agradecerle al alcalde (...) el minuto en que el alcalde dijo "este es su proyecto, de ustedes y ustedes lo van a ver” (A5:23). Para ello, existían espacios donde se exponían las diferentes opciones y se intentaba decidir democráticamente.

La dirigente reconoce que el arquitecto correspondiente, construyó un espacio participativo donde los dirigentes podían tomar decisiones en conjunto, “siempre diciendo "este tipo de ventanas, ¿le gusta? Si ponemos esta ventana aquí, o le gustaría que estuvieran para el lado o para el frente" O sea, siempre con nosotros dispuesto a que nosotros metiéramos la cuchara... siempre muy participativos” (A5:23).

Desde el relato de la entrevistada, se podría decir que tanto el alcalde de turno como el profesional a cargo del diseño técnico del proyecto, facilitaron el proceso de toma de decisiones desde los propios beneficiarios. Desde el discurso, se podría inferir que son otros con “más poder” quienes le ceden esa cuota de poder a la directiva y comité.

La opinión de la pobladora en este mismo punto es distinta a la de la dirigente. La entrevistada es enfática al señalar que las riendas de este proyecto las tuvo la municipalidad: “Yo creo que tuvo más incidencia la municipalidad, sí, favoreciendo o perjudicándonos no sé, pero si tuvo más incidencia la municipalidad” (A7:11).

Entre las decisiones relevantes a tomar a lo largo del proceso, se encuentra la decisión sobre el tipo de vivienda y la constructora que ejecuta las obras correspondientes al proyecto habitacional.

En cuanto al tipo de vivienda, los relatos de la dirigente y pobladora, se contraponen en cuanto a la votación ocurrida para dicha elección; la dirigente señala que “había otro modelo que era el tradicional, las casas "en A" con las mismas dimensiones y todo el cuento y nosotros decidimos por este, la mayoría de la gente en realidad” (A5:13). En tanto, la pobladora entrevistada, sostiene que “en mi opinión personal yo creo que fue, yo no tomé muchas decisiones, muchas de las decisiones que están aquí hoy día” (A7:10).

Si bien existieron distintos diseños de vivienda e instancia destinada a esa decisión, la pobladora menciona que no se respetó la decisión tomada en asamblea ni tampoco se dieron las razones al respecto. En tanto, la dirigente comenta que esa instancia fue la decisiva. En todo caso, la pobladora es enfática en mencionar que fue más bien circunstancial, puesto que dentro de todo la directiva les daba el “derecho a elegir”, “nunca vi la reunión donde se votó esa casa como mayoría, y otras decisiones que se tomaron tampoco... pero dentro de todo creo que la directiva le dio a la gente ese derecho a elegir” (A7:10).

En cuanto a la decisión de la constructora que ejecutaría las obras del proyecto, los entrevistados coinciden en que este punto el comité no tuvo injerencia, “no, nosotros

ahí no supimos nada de la constructora hasta que nos vinieron a trabajar, la constructora la vio y lo recepcionó todo la EGIS nosotros ahí sí que no tuvimos nada que decir” (A5:18). A pesar de ello, se destaca la relación positiva y cercana entre las familias y la constructora.

“Se licitó y luego se le informó que constructora asumió el proyecto. Ellos como comunidad se relacionaron muy bien con la constructora...de hecho mucha gente del campamento y proyecto trabajaron con ellos...muy buena comunicación con la constructora” (A3:16)

A pesar de este último punto, la dirigente presidenta del proyecto habitacional, relata que de alguna forma siempre les otorgaron la posibilidad de elegir y tomar sus propias decisiones al respecto. Como se dijo anteriormente, esto fue gracias al alcalde quien repetía en reiteradas ocasiones la importancia de que las propias familias tomaran las riendas de su proyecto, ello lo señala claramente la dirigente del comité cuando menciona, “el empoderamiento de decir "este es nuestro proyecto y nosotros decidimos quién va a entrar y dónde se va a quedar cada familia"(A5:20).

Otro momento en que se visualiza esto, fue cuando tuvieron que distribuir las viviendas para cada una de las familias. La dirigente comenta que les decían: "las chiquillas deciden cómo van a organizar las viviendas, en eso ustedes no se tienen que meter, ninguno, ni la empresa ni el SERVIU ni nada porque el proyecto es de ellas... la directiva escoge sus viviendas” (A5:20).

## **2.6 Actores participantes en el proyecto habitacional:**

Durante el proceso y desarrollo de este proyecto, los principales actores fueron los referidos y establecidos en la política. Además de la fundación que trabajó en los campamentos y la relación fuerte con los dueños de los terrenos, no se destaca la presencia de nuevos actores.

Por lo tanto, en este proyecto en particular participaron distintos actores que podríamos categorizarlos como actores formales e informales. Los formales se remiten a lo establecido desde la normativa y los informales podríamos incluir la fuerte presencia de la fundación y los dueños del terreno.

Los principales actores formales y su respectivo rol dentro del proyecto fueron los siguientes:

- **EGIS:** En este caso la Municipalidad fue quien ejerció las labores y funciones remitidas como EGIS. Además de cumplir con las responsabilidades y funciones establecidas por el SERVIU, la Municipalidad se constituyó en un actor clave y facilitador del proceso. Cuando pensaron que el proyecto sería muy difícil de lograr, el municipio tomó las riendas y logró que resultara. Cabe destacar que este actor cumple doble función: como EGIS y como Municipio.
- **Constructora:** el papel de la constructora es clave en cualquier proyecto. Además de cumplir con la construcción de la obra según las especificaciones del contrato establecido, esta constructora logró una relación muy cercana con las familias y directiva del comité.
- **SERVIU:** La labor del SERVIU en este proyecto fue fluida y cercana según los miembros de la EGIS. Participaron en reuniones de coordinación y facilitaron el proceso.
- **Municipio:** Bien sabemos que el municipio se constituyó como EGIS de este proyecto. Lo mencionamos como otro actor, porque no solo el Departamento de Vivienda participó en la preparación y ejecución del proyecto. Las distintas dependencias (obras, social, urbanismo, edificación) tuvieron una labor fundamental en el desarrollo de éste. Las entrevistadas coinciden en el importante aporte desde las distintas oficinas para el éxito del proyecto. Además, para la instalación y traslado al nuevo condominio colaboraron con recursos y personal.

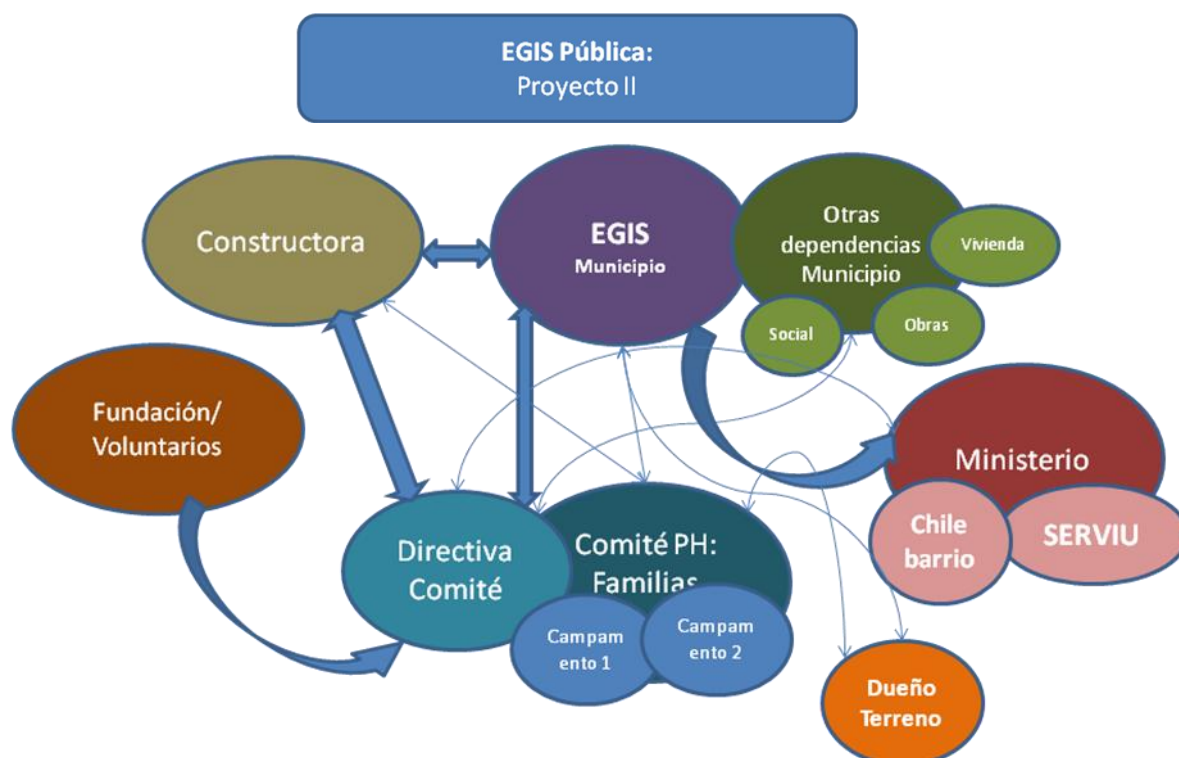
Los principales actores informales que participaron en ese proyecto, fueron:

- **Fundación:** Esta fundación tiene como propósito la erradicación de campamentos y para ello trabaja desde las bases, realizando un fuerte trabajo comunitario. Desde el relato de las entrevistadas se infiere sobre la importante labor que ejercieron los miembros de esta fundación con la comunidad. Su presencia en el campamento fue clave para la organización y comienzo del proyecto habitacional. Es importante mencionar en este punto, que los jóvenes voluntarios que participan en la fundación fueron claves en la relación y realización de actividades con la comunidad. Tanto la dirigente como la pobladora de la comunidad mencionan en reiteradas ocasiones el importante papel que realizaron los voluntarios en la comunidad.
- **Dueños del terreno:** Como decíamos, el tema del terreno en este proyecto fue un tema álgido. En una primera instancia, los pobladores querían que sus viviendas estuvieran instaladas en el mismo terreno donde se ubicaba el campamento. Pese a que el dueño estuvo de acuerdo en emplazarlo ahí, las condiciones de una parte del terreno imposibilitaron esta opción. En todo caso, la dirigente menciona que la relación con el dueño era muy buena por lo que incluso una de las calles del nuevo condominio tiene su nombre.

Luego de enfrentar y asumir la imposibilidad de construir en ese terreno, el municipio se contactó con los dueños del terreno contiguo al campamento, quienes además de venderles la franja solicitada, les regalaron otra. Los pobladores en modo de agradecimiento, nombraron el condominio con su nombre.

La siguiente gráfica que se muestra a continuación, ilustra los diferentes actores que participaron en las diferentes fases del proyecto. Las flechas apuntan la dirección de la relación y el grosor de esta la intensidad de la relación.

### Esquema Nº 8: Mapa de actores EGIS Pública Proyecto II



Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas e información recabada.

En cuanto a las relaciones, interacciones y espacios de encuentro entre los actores, desde las entrevistas realizadas se expone lo siguiente:

“Los actores más relevantes fueron el Ministerio, municipalidad y comunidad...”  
(A3:15)

Para los funcionarios coordinadores de proyecto, se destaca la relación fluida y efectiva con el SERVIU. Para ellos es muy importante que esta exista, ya que facilita la ejecución del proyecto. La relación con el SERVIU es extremadamente fluida. “Con el ejecutivo de proyecto del SERVIU la relación es aun más fluida cuando se está construyendo el proyecto...van al proyecto, a las reuniones con el comité de manera periódica” (A3:13).

Así también, hubo reuniones de coordinación y trabajo entre las partes. La pobladora menciona que “al principio era más seguido, después cuando hicieron el proyecto de las casas, que ya estaba listo el proyecto ya fueron como más lejanas” (A7:3). La



dirigenta del proyecto recuerda una de ellas con la presencia del alcalde, donde se trató el tema de la distribución de viviendas según las necesidades específicas de cada familia: “Tuvimos reunión con el SERVIU, la EGIS, la constructora, nosotros y el alcalde. Tuvimos esa reunión que el SERVIU iba a distribuir las viviendas de acuerdo a las necesidades de cada familia” (A5:20).

La pobladora destaca que las asambleas eran un espacio abierto para discutir, preguntar y dar la opinión en caso que fuera necesario, “se decía todo lo que quisiéramos, y si había que agarrarse nos agarrábamos, pero igual fue difícil pero yo creo que para la directiva más” (A7:3).

Tanto la pobladora como la dirigenta, destacan la relación positiva y cercana con la constructora, en este sentido la pobladora destaca “que cuando llegó la constructora se presentó después cuando iban armando la casa, nos explicaron como era el asunto porque eran los techos así y todo, fue una buena...tuvieron una buena disponibilidad” (A7:11). La fluidez en la información y la disposición desde ellos hacia el comité fueron aspectos fundamentales en el logro y en la percepción favorable desde las familias. “Los coordinadores de la municipalidad venían en cada reunión, sí, en cada reunión se hacía como asamblea había alguien del municipio” (A7:11).

La dirigenta agrega que no solo estuvieron disponibles para las consultas, sino también para las dudas y puntos de vista sobre la construcción. La relación para la dirigenta fue “excelente desde el minuto en que se empezó a parar el primer ladrillo ya nosotros podíamos venir y decirle "es que sabe que de repente el ladrillo está quedando chueco" y estábamos como todo el día supervisando” (A5:19). De alguna forma fueron supervisoras de la obra durante la fase de construcción.

Otro aspecto relevante en este sentido, fue la posibilidad de trabajo para los hombres del comité. La constructora dio posibilidad de trabajo como jornal a todos aquellos que se sintieran capacitados y fueran parte del proyecto habitacional. Avanzando un poco más de lo que implica el empleo en sí mismo para familias en situación de pobreza, que los mismos beneficiarios sean parte de la construcción de sus viviendas otorga un

sentido especial no solo por la posibilidad de tener un empleo, sino también por participar en la construcción de su propia casa.

Así lo relata la dirigente: “Entonces ¿qué hicieron ellos? contrataron todo lo que era jornal acá y le dieron trabajo a la mayoría de la gente del campamento” (A5:8).

Una de las relaciones más importantes en una comunidad, tiene que ver con sus representantes y demás miembros del comité. Contar con una directiva, legitimada, que resuelva los conflictos, cercana a sus vecinos, es fundamental para el desarrollo comunitario. Pero las responsabilidades que surgen en los determinados procesos, no son solo de la directiva o de la EGIS, también son responsables los miembros que participan en la comunidad. Se trata de compartir responsabilidades que un actor por sí solo no debería cargar.

Ante esto último, la pobladora entrevistada se refiere, “yo creo que aquí la gran responsable de todo lo que paso o lo que pase dentro de un comité es la misma gente, porque la gente en el momento cuando se toma la decisión de tener una directiva, todo se le achaca a la directiva” (A7:14). En este sentido, la pobladora reconoce la responsabilidad que tienen las mismas familias durante el proceso, “yo creo que la gente tiene que estar más presente, apoyar y estar ahí, y si tiene que decir esto no me gustó que lo diga, y quiere decir esto me gustó que lo diga también” (A7:14).

## **2.7 Evaluación del Proceso:**

Por último, nos interesaba observar la visión más global del proceso después de años de trabajo y entrega. Si bien a la hora de realizar las entrevistas las familias a penas llevaban 1 mes en sus viviendas, ellas recordaron el proceso en su conjunto, reconociendo las dificultades y aciertos ocurridos. La nostalgia y gratitud de la dirigente y pobladora denotan que fue un proyecto exitoso.

La pobladora señala que “desde el inicio a pesar de todos los problemas que vivimos y todos los contra y todos los pro, fue bueno, para mí fue bueno, porque en todas las reuniones pude decir lo que pienso lo que no pienso, si me molesta no me moleste” (A7:13).

La dirigente entrevistada sostiene que el proceso fue satisfactorio, “yo creo que fue lo mejor que nos puede haber pasado, si me lo preguntas como dirigente yo creo que me siento satisfecha del trabajo que hice, yo creo que si hoy día me tuviese que morir, me muero feliz” (A5:28).

No solo fue satisfactorio por la obtención de la vivienda misma, sino también para ella como persona y el sentido que le otorga a su trabajo como dirigente.

O sea ya ahí con mi casa y ver toda mi gente -yo siempre digo mi gente- cada una instalada en su vivienda, cada una preocupada de la planta, del pasto, de esto yo creo que me pone feliz, o sea yo creo que ha sido lo mejor que nos puede haber pasado y yo le doy gracias a Dios de haber pasado todo lo que pasé en el campamento, le doy gracias a Dios de haber contado con toda la gente, de haber conocido a toda la gente que conocí (A5:28).

En este último relato nos muestra que la satisfacción trasciende a la vivienda como bien material. Ya decíamos que sin duda, el obtener la “casa propia” comprende distintas áreas de la vida que se pueden ver plasmadas en esta narración. No solo hay orgullo por su trabajo como dirigente, sino también agradecimiento por lo vivido, por la vida en el campamento y por el otro como vecino/a.

Para la pobladora, en tanto, la labor de la directiva fue un elemento clave durante el proceso. A pesar de las dificultades o errores que pudiesen haber cometido, la evaluación y la percepción del logro, remite a su trabajo, “los logros fueron de la directiva, a lo que ello a la que ellas postularon o fueron una directiva el logro está, que era tener la casa propia” (A7:15).

En cuanto a los errores o dificultades del proceso, las entrevistadas mencionan que en determinados momentos hubo problemas de comunicación entre las partes, o que se tomaron decisiones sin tener la visión y posición de la mayoría de los participantes del comité, “faltas de comunicación, tenían una directiva como muy estructurada que si uno los mira de afuera son errores garrafales, pero yo creo que si hubiese sido también integrante de la directiva a lo mejor también las hubiese cometido” (A7:2).

Ante esto último, la dirigente reconoce los errores que se cometieron como directiva, y a partir de ellos, destaca los aprendizajes. “Ellos no estaban enojados por lo que nosotros habíamos tomado como decisión, estaban molestos porque no se lo habíamos consultado (...) pero también había gente que nos decía entonces ahí nosotras retrocedíamos y pedíamos disculpas, y todo. Ahí aprendimos” (A5:30).

#### **Expectativas de la Nueva vida y la nostalgia de la vida en el campamento:**

A partir de los testimonios de la pobladora y dirigente, se deja entrever la importancia que tiene para ellas haber vivido en campamentos, “en el campamento a pesar de que teníamos muchos problemas con la mayoría de la gente y todo eso, pero era más unido (...) cuando llegamos a las casas nuevas, la gente se encerró en su mundo” (A7:8).

La idea de comunidad como una familia, la empatía y demás valores pareciera que se viven solo en un campamento. Así lo señala la dirigente del comité cuando dice, “no sé si eso ocurrirá en todos lados pero la gente que vivió en el campamento en el que nosotros vivimos era gente muy empática, yo creo que lográbamos ponernos en los pies del otro” (A5:22).

Anhelan lograr que esto mismo ocurra en la villa, sobre todo que continúe el sensación de ser todos parte de una misma familia, “siempre fuimos una gran familia, y yo creo que aprendimos a vivir con eso y hoy día eso no se va a acabar, cuando tú vives en familia y logras saber que cuentas con el otro” (A5:22).

Sin duda estas características aportan y nutren la vida en comunidad. La relación con el otro se vuelve clave y determinante en esta experiencia. Todo ello, puede constituirse en el ingrediente más importante a la hora de construir una nueva vida en comunidad, ya no en el campamento, sino en la villa.

La dirigente es enfática en destacar que las familias continúan teniendo necesidades que son importantes de estar al tanto, “en la reunión del sábado me di cuenta de que la gente sigue teniendo sus necesidades” (A5:30).

Asimismo, la entrevistada proyecta que el trabajo en comunidad seguirá realizándose y así poder concretar varios proyectos para “hermosear” la villa, “yo creo que el trabajo va a seguir siendo el mismo porque como te digo, yo logré que en mi campamento fuéramos una gran familia, no solamente yo sino que yo y todo lo que era mi directiva” (A5:30).

Por tanto, en cuanto a las expectativas o deseos sobre la nueva villa, la pobladora señala que le gustaría que la vida en el barrio sea la misma que hasta ahora, “que siga tal cual como está, y no se meta a la droga que sea un lugar tranquilo para que nuestros hijos vivan” (A7:8).

La pobladora destaca la tranquilidad en el barrio, la posibilidad de que los niños y niñas puedan jugar y compartir sin problemas, “ahora por ejemplo los niños salen a la calle y juegan todo el día hasta las dos tres de la mañana y no pasa nada, las puras mamás mirando a los niños, entonces que se pierda eso no me gustaría” (A7:8).

En definitiva, existe conformidad en el resultado del proyecto, se cumplieron expectativas y mantienen la mirada comunitaria para conformar lo que será la nueva villa.

A continuación y a modo de cierre, se expone parte del emotivo testimonio de la dirigente del proyecto.

Mira, en realidad yo creo que lo que ha favorecido más que el tema de hoy día de lo que son los talleres o lo que ellos quieran tratar de hacer como en comunidad, ha sido el vivir en el campamento. Porque yo, como yo lo dije ese día cuando a nosotros nos entregaron... Yo creo que vivir en una población o en una villa o en cualquier parte tú tienes vecinos, pero cuando tú vives en un campamento logras juntar familias y logras considerarlos a todos parte de tu familia, entonces ya al vivir tú en familia lo que le pase a tu vecino de más allá te afecta, entonces uno empieza a ayudar y lo empiezas a hacer desde el corazón. Yo creo que si tuviese que volver el tiempo atrás volvería a formar el campamento, te lo digo yo de verdad o sea con todas las cosas que pasamos ahí, con las lluvias, con las goteras, con la nieve, con el barro, con muchas cosas, yo creo que yo lo volvería a vivir porque creo que vivimos momentos muy lindos, y momentos que vivimos muy en familia... (A5:22).

El día lunes cuando nos entregaron las viviendas yo me vine para acá para mi casa como a las 7 de la tarde y yo recién entré a mi casa, o sea que entraron mis hijos, mi esposo y ellos arreglaron y todo y yo corría pa' allá, pa' acá, que la gente necesitaba esto, que necesitaba lo otro, la misión de la gente de la municipalidad... y después de todo eso, o sea el sentir que la gente te diera un abrazo y te dijera "gracias por esto" ya estoy más que pagada, o sea yo lo considero lo mejor que me puede haber pasado en la vida es haber sido dirigente de mi campamento, así que no tengo nada que decir (A5:28).

### 3. Referencial Normativo observado en la EGIS Pública/Municipal

A partir de las entrevistas realizadas a los coordinadores de los proyectos, al director del Departamento de Vivienda, dirigentes y pobladores de dos proyectos de vivienda ejecutados por esta EGIS, tomando en cuenta la matriz construida según el referencial normativo por categorías, se observa lo siguiente:

En primer lugar, desde la matriz construida observaremos la categoría relativa a la **organización de la red y tipo de coordinación** entre actores.

En el caso de esta EGIS en particular, a partir de las entrevistas realizadas observamos la preponderancia de la jerarquía relativa de cada actor, situando la responsabilidad del proyecto en manos de la EGIS correspondiente que a su vez se vincula fuertemente con el SERVIU como el actor que facilita el proceso. Esto se visualiza aun más desde lo señalado por los coordinadores de los proyectos.

Las relaciones entre los actores responden al cumplimiento de lo “mínimo” establecido por la normativa que regula el funcionamiento del FSV. Esto se concretó en las reuniones estipuladas como justamente necesarias entre los actores participantes. En este sentido, podríamos decir que la organización de la red de actores del proyecto I asociado a la EGIS municipal es de tipo **pre convencional con matices convencionales** en el referencial normativo, sobre todo al observar la no consideración de las familias beneficiarias en la co construcción del proyecto. Esto en tanto se observa que predomina la jerarquía relativa de cada actor y que las relaciones se rigen desde el orden legal vigente, desde lo establecido como mínimo.

Otro aspecto relevante en este sentido, tiene que ver con la relación de dependencia que se observa entre las familias y el municipio como institución. Esta relación no cambia ni se modifica en el momento en que la Municipalidad pasa a ser EGIS del proyecto, más bien, se mantiene y se fortalece la lógica del asistencialismo.

Además, desde las entrevistas realizadas, no existió relación entre las familias y la constructora, ni tampoco se apreció un trabajo ni organización comunitaria entre las familias que conformaban el comité. Todas las actividades e instancias de coordinación se remitieron a lo establecido como mínimo dentro del decreto.

En el caso de esta EGIS existe una diferencia importante entre un proyecto y otro. Esto se podría explicar por el nivel de organización previa que tenían como comunidad.

En el proyecto II correspondiente a la EGIS Municipal, se observa cómo la comunidad convoca y desarrolla distintos espacios de coordinación, negociación y deliberación en conjunto. Si bien este proyecto estaría bajo las mismas condiciones que el anterior, al parecer fue la comunidad quien instauró espacios con la constructora, municipio, alcalde y socios del comité en relación con los avances y decisiones del proyecto. Aunque dista de una coordinación de tipo horizontal y descentralizada, es importante destacar la presencia y participación de las familias en los espacios y decisiones a su alcance. Ello se puede visualizar en la fuerte relación que tenían las familias con la constructora que ejecutó las obras, sin necesitar al municipio como intermediario entre ellos.

Entonces, podríamos decir que en este caso en específico, el referencial normativo tendería hacia un **nivel convencional con matices post convencionales**, en tanto y cuanto la fuerte consolidación de la directiva y de la comunidad tensionaría la condición de posibilidad hacia niveles post convencionales correspondientes a una coordinación horizontal.

En cuanto a la **resolución de conflictos**, en ambos proyectos los conflictos que existieron durante el proceso los resolvió la EGIS municipio. En este sentido diríamos que según la matriz construida se reconoció la presencia del conflicto pero este lo resolvió el actor con más poder, que en este caso era el municipio. Desde ahí podríamos afirmar que el referencial normativo de tipo **convencional** sería el que predominó en estos proyectos.



En cuanto a la **participación** de los beneficiarios durante el proceso de obtención de la vivienda, observamos que en estos proyectos la participación se remite a mínimos cumplidos y establecidos como tal en el decreto que norma el FSV. Se desprenden varias razones para sustentar lo señalado.

Los funcionarios del municipio mencionan en la entrevista que el Plan de Habilitación Social es un plan “tipo” para todos los proyectos que desarrollan, pero que incorpora temas específicos según las demandas de las familias, recogidas en la encuesta proporcionada por el SERVIU. Asimismo, la coordinadora del proyecto destaca que el PHS es más bien básico y que está basado en el asistencialismo muy fuerte de parte del municipio. En este sentido, las actividades y talleres que se realizaron responden al patrón formal establecido en la normativa, apegándose estrictamente al orden legal que rige la política.

En consecuencia, los PHS de ambos proyectos liderados por esta EGIS fueron más bien similares en su estructura y conformación, con pequeñas diferencias en algunas actividades. En las entrevistas realizadas, se destaca el carácter obligatorio de los talleres ejecutados, desde ahí se explica la totalidad de asistencia a dichas instancias.

En el caso específico del proyecto I, las pobladoras señalan que los talleres no fueron de utilidad para la comunidad, que se los impusieron con asistencia de tipo obligatoria. Se realizaron en dos largas sesiones (que duraban un día completo) donde se trataban los distintos temas que componían el plan.

Las reuniones que se realizaron durante el desarrollo del proyecto habitacional, fueron de tipo informativas, donde los expertos exponían los avances referentes al proyecto, sobre todo en términos técnicos. Las familias declaran no haber sido parte de la toma de decisiones a lo largo del proyecto, esto se puede observar en fases claves como la elección de la EGIS, tipo de vivienda y constructora. Se les informó y consultó en algunas ocasiones, pero no se logró que los espacios de consulta fueran de carácter vinculante.

Esto último diría de un nivel **preconvencional en la toma de decisiones** durante el proceso en tanto y cuanto existiría un único centro rector de la red en la toma de decisiones. Además, las decisiones dependen del grado de poder asociado a la función que desempeña, por lo tanto, la responsabilidad recae en quien tomó las decisiones, que en este caso en particular, correspondería a la EGIS.

Pese a ello, se distinguen matices de tipo **convencionales** si consideramos que las pobladoras entrevistadas consideraban los espacios de encuentro como instancias de rendición de cuentas por parte de la directiva.

En relación al proyecto II de esta EGIS, se observan algunas diferencias con respecto al proyecto I que podrían encontrar explicación desde el trabajo comunitario previo que tuvieron las familias mientras vivían en campamento. Fueron más de 17 años viviendo juntos en campamento, sobrellevando situaciones delicadas (dos incendios), resolviendo conflictos con terceros y organizando el proyecto habitacional. Podríamos decir que estas características de la comunidad podrían haber permitido y propiciado empoderamiento comunitario en los espacios de toma de decisiones y de participación en el proyecto.

En este sentido, las familias participantes - sobre todo la directiva- participaron en el proceso de **toma de decisiones** a lo largo del proyecto. En la entrevista realizada a la presidenta del comité menciona que las decisiones se tomaban en la mesa de trabajo y que desde un comienzo el alcalde destacó la importancia de que sintieran el protagonismo en el desarrollo de su proyecto. Sin embargo, la pobladora entrevistada si bien reconoce la constante motivación por parte de la directiva a participar, señala a su vez que muchas de las decisiones que se tomaron en asambleas, no se cumplieron.

A partir de lo anterior, podríamos decir que en este caso predominaría un tipo de **participación convencional** e incluso con algunos matices **post convencionales**.

Por último, ponemos en discusión la evaluación que realizan los propios entrevistados sobre el proceso. En ambos proyectos correspondientes a la EGIS Municipal, las

familias se muestran satisfechas con el objetivo logrado. Sin embargo, se deslumbran algunas diferencias entre los proyectos.

Por un lado, en el proyecto I, las entrevistadas señalan que la relación entre vecinos es distante, que existe poca participación y que las familias que provienen de campamentos entorpecen la vida en comunidad. Por otra parte, destacan la localización del condominio así como también el acceso a los servicios públicos.

Uno de los problemas que se observa solo en este proyecto (de los 6 analizados) tiene que ver con la no ocupación de al menos 40 viviendas. Esto denota problemas en la asignación y selección de familias beneficiarias en el comité.

En el proyecto II, los actores manifiestan satisfacción y éxito ante el proyecto habitacional construido, destacando no solo la importancia de la vivienda obtenida, sino también la vida en comunidad y los aprendizajes adquiridos a lo largo del proceso.

Por lo tanto, a partir de los dos casos observados de la EGIS municipal, más el propio funcionamiento de ésta como entidad intermediaria y ejecutora de los proyectos habitacionales construidos, observamos niveles de normatividad convencionales con matices preconconvencionales y pequeños alcances en intensidad postconvencional en el caso del proyecto II.

### **III. EGIS PRIVADA**

#### **Caracterización**

Esta EGIS corresponde a una Empresa privada que opera en la Región Metropolitana del país. Según los registros técnicos del MINVU, la empresa se constituye como EGIS en 3 programas distintos: Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF); Sistema Subsidio Habitacional Rural (SHR) y; Fondo Solidario de Vivienda (FSV).

A diferencia de las otras 2 EGIS analizadas en este trabajo, ésta ha desarrollado proyectos referentes a los 3 programas antes mencionados en la Región Metropolitana. Desde el año 2006 a la fecha han construido más de 38 proyectos de vivienda del programa FSV en zona urbana y rural; y 47 proyectos correspondientes al PPPF. Todos localizados en la Región Metropolitana. Se destaca que desde los registros técnicos del MINVU, todas las observaciones realizadas presentan un balance positivo para la empresa. El convenio está vigente y desde sus inicios, nunca ha sufrido interrupciones.

Esta empresa está formada en gran parte por ingenieros con amplios conocimientos en el área informática y vial, está orientada a asesorar técnica y tecnológicamente a entidades del área de la Ingeniería. Su misión es satisfacer integralmente a sus clientes, a través de una gestión técnica y tecnológica de calidad (Tecnoingeniería, 2012).

Los servicios de esta empresa se basan en los siguientes campos: Desarrollo y elaboración de programas computacionales; Administración de proyectos de infraestructura; Asesoría en la preparación de Licitaciones Público – Privadas; Elaboración de Proyectos Viales; Asesoría técnica en el área de la Ingeniería Vial; Prestación de Servicios de Asistencia Técnica y Gestión Inmobiliaria Social de Proyectos para Programas habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Tecnoingeniería, 2012).

Una de las áreas de la Empresa, denominada “área de servicio social”, asesora a Entidades de Gestión Inmobiliaria Social para la materialización de viviendas sociales, mediante el Servicio de Asistencia Técnica.

En cuanto a los servicios profesionales para programas habitacionales del MINVU, la Empresa asesora técnica, económica y legalmente a diversos Comités y Entidades Organizadoras beneficiarias del Programa de Asistencia Técnica que impulsa el SERVIU Metropolitano, para la materialización de su proyecto habitacional.

Esta EGIS no solo opera bajo el Decreto Supremo 174, correspondiente al Programa Fondo Solidario de Viviendas, Modalidades: (CSR) Construcción en Sitio Residente y (CNT) Construcción en Nuevos Terrenos, sino también en los Programa de Mejoramiento de la Vivienda Familiar (D.S. Nº 84), Programa de Mantenición de Viviendas (D.S Nº 149) y Programa de Protección del Patrimonio Familiar (D.S. Nº 255).

Esta EGIS, al ser una empresa privada, cuenta con procesos y mecanismos de control que responden a ciertas certificaciones de calidad, como la ISO 9001 que especifica los requisitos para un Sistema de Gestión de Calidad. Así lo señala la coordinadora de proyectos, “en general tecnoingeniería trabaja con la ISO 9001 entonces es como que todos los procedimientos están súper controlados, o sea lo que es inspección técnica norma todo bajo la ISO 9001” (C1:30). A pesar de que la EGIS de esta empresa no está bajo esta certificación, por ende, no la inspeccionan, como política de la empresa se trabaja bajo ese ordenamiento. De esta forma, se aseguran que exista cierto orden en sus procedimientos.

“Todos los procesos están súper ordenados, de hecho todos los que ingresamos a trabajar acá nos hacen una capacitación de cómo se tiene que proceder, que se yo, y como se tiene que trabajar” (C1:30).

### **Participación y Plan de Habilitación Social**

Una de las profesionales entrevistadas, argumenta que la EGIS elabora el PHS a partir de una encuesta donde las familias escogen ciertos temas de interés o de preocupación para la vida en la villa. De ahí se elabora el PHS, se envía al SERVIU y

según su aprobación o no, se comienza a ejecutar. Comenta que lo importante es que los proyectos no sean solo la entrega de la vivienda, sino que cubra distintas áreas que lo conformen como un proyecto integral.

Por tanto, existe un PHS “tipo” que considera lo solicitado por el SERVIU y además intenta incorporar talleres y actividades sugeridas por las familias.

Como punto de partida, la asistente social se acerca al comité y a partir de una encuesta se seleccionan los principales temas a trabajar en el plan, “muchas de estas actividades las escogen ellos mismos, generalmente van los asistentes sociales y lo que hacen es pasar un listado en donde ellos ponen sus intereses para trabajar” (C1:16).

Las principales temáticas que emergen de este instrumento, son las referentes a violencia intrafamiliar, hacinamiento y drogas. En base a estos temas y otros que dependen de cada grupo, la asistente social de la EGIS elabora el PHS que debe aprobarlo tanto la comunidad como el SERVIU.

Según la entrevistada, “en general se hace lo que la gente quiere” (C1:16) además de incorporar los talleres “mínimos exigidos” sobre “plan de mantenimiento de la vivienda”, el taller sobre el reglamento de copropiedad, donde asisten abogados especializados en este tema. Así, la entrevistada destaca la importancia de construir proyectos integrales, “en definitiva la idea es que el proyecto sea un tema integral, y que no solamente sea entregarle una casa, sino que sepan vivir en comunidad y eso es lo que se trabaja” (C1:16).

### **Elección EGIS:**

Según los profesionales entrevistados del área técnica de la EGIS, los proyectos casi siempre les llegan desde el SERVIU. Son ellos quienes acercan a la población objetivo y les recomiendan trabajar con esta EGIS.

Según lo señalado por la coordinadora de proyectos, es el SERVIU quien recomienda a esta EGIS para desarrollar proyectos habitacionales, “El SERVIU los manda para acá porque van a preguntar por EGIS y nosotros estamos como bien catalogados por el

SERVIU, entonces ellos los mandan acá y ahí hacemos una evaluación de principio y vemos si están bien, como organizados” (C1:31). Sin embargo, la entrevistada comenta que en la actualidad la demanda está copada por lo que no pueden recibir más proyectos, “en estos momentos como que estamos copados de trabajo, en el tema de grupos, entonces los recursos acá no da para seguir recibiendo más grupos, entonces por eso el tema de evaluación primero” (C1:31).

La mayoría de las veces, los proyectos que desarrollan vienen con los terrenos asignados y que generalmente son terrenos SERVIU, “a veces llegan con terreno, a veces hay que buscar terreno pero la mayor parte siempre vienen con terreno asignado que generalmente son terrenos SERVIU” (C1:32). Todo ello facilita el trabajo como EGIS, adelantando las etapas de preparación de los proyectos. Ello podría ser una de las explicaciones posibles del porqué los tiempos de ejecución de sus proyectos son más acotados.

#### **Relación entre actores:**

Los profesionales entrevistados, argumentan que la relación más directa entre los actores que participan en los proyectos, es con el SERVIU. Con el municipio solo se relacionan en momentos puntuales que tengan que ver con el avance del proyecto. Sin duda, el papel del Departamento de Vivienda, la Dirección de Obras y el área social, son las principales dependencias con las que se relacionan. Así lo señala la coordinadora entrevistada, “más directamente con el SERVIU, con el municipio es con el departamento de vivienda no más y la oficina social para el tema de las familias, para ver la información de cada beneficiario” (C1:34)

## **DESCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS: EGIS PRIVADA**

### **1. PROYECTO I:**

#### **1.1 Antecedentes preliminares**

El condominio correspondiente al proyecto I, está ubicado en la zona sur de Santiago. Al año 2011, un 30,0% del total de la población del municipio, vivía en situación de pobreza, casi 20 puntos porcentuales superior al nivel regional. Esta comuna es la que presenta la cifra más alta de pobreza a nivel regional. Estas cifras nos demuestran, que la comuna donde se ubica el proyecto supera con creces los índices nacionales de nivel de pobreza e indigencia.

Este proyecto está conformado por 48 familias, todas familias que vivían en condición de allegados en la población cercana al condominio, es decir, todas pertenecían al mismo sector.

Desde enero del 2011 que las familias viven en la villa, después de casi 6 años de espera. El subsidio fue adjudicado al comité el año 2005, cuando en ese entonces la EGIS que ejecutaría el proyecto era la municipalidad. Debido a problemas de financiamiento, el proyecto tuvo que ser tomado en el año 2010 por la EGIS privada, quienes en un año lograron construir y entregar las viviendas.

Tanto este proyecto como el otro que se describe a continuación, contemplaron historias y tiempos similares. Ambos en el mismo municipio, ambos tenían a la Municipalidad como EGIS, ambos pidieron ayuda al SERVIU, quien finalmente entregó la ejecución de estos dos proyectos a la EGIS privada.

#### **1.2 Conformación del comité de vivienda**

Este proyecto estuvo conformado por allegados del sector, quienes en ese entonces vivían en casa de familiares en la población aledaña al condominio actual. La totalidad de familias que conformaron este proyecto, provenían de 4 comités distintos que a la



hora de postular se tuvieron que unir para poder presentar el proyecto, “aquí somos 48 familias, pero eran 4 comités más los individuales” (C4:8).

Las pobladoras entrevistadas mencionan que todas las familias pertenecían al sector, “comité de allegados y otros que llegaron... pero no, no veníamos ninguna de campamento, ella vivía aquí a la vueltecita, mi mami vive aquí, ella trabajaba acá” (C4:4).

Como en todo proyecto, la definición de las familias que entraron al comité definitivo, se definió por el cumplimiento del requisito del ahorro que se exige para toda postulación. Por tanto, las familias que contaban con el dinero en la fecha establecida, fueron las que entraron a conformar el comité. “Nosotros teníamos la plata en el momento que la pidieron, de un día pa otro, y el que tuvo la plata quedó y el que no, quedó fuera no más” (C4:8).

Tal como se señalaba anteriormente, la EGIS que desarrollaría este proyecto era la Municipalidad, quienes años más tarde reconocieron no tener los recursos económicos ni de gestión para lograr dicho objetivo, así lo relata la coordinadora social, “este proyecto se originó en la Municipalidad de la Pintana, de hecho los subsidios los obtuvo la Municipalidad, pero que no se pudo llevar a cabo porque ellos licitaron el tema de las constructoras, y ninguna constructora se les presentó” (C2:1). Ante esta situación, el SERVIU metropolitano busca una EGIS que pudiese concretar tanto este como el otro proyecto, también de la comuna.

Antes de que se vencieran los subsidios, SERVIU se contactó con esta EGIS para que pudiesen concretarlo, “nosotros tuvimos que hacer todo un replanteo del proyecto, el loteo, cambiamos la tipología de casa y se les hizo una presentación a la gente, la aceptaron y en definitiva de ahí empezamos a trabajar ya a full con ellos” (C2:1).

Para contar con los 21 meses que establece el SERVIU para construir los proyectos, el mismo ministerio promulgó una resolución que extendía los plazos para la construcción del proyecto.

Luego de los años de espera, del temor a que se cumpliera el tiempo de plazo del subsidio adjudicado, la directiva del comité se acercó al SERVIU a pedir ayuda. Desde sus narraciones se infiere la sensación de abandono del municipio hacia ellos. Su decepción e incertidumbre radicaba “Porque en el municipio no nos construían po y aquí era un basural pero.... O los planos no cuadraban...pero siempre estuvimos unidas” (C4:27).

“No otro, me acuerdo que era de apellido Silva, y ahí él nos derivó a tecnoingeniería, y de ahí fue un paquete que hicieron entre El Bosquecito y este, para que tecnoingeniería lo pudiera tomar” (C4:7).

Considerando que el terreno estaba convertido en basural y que tenía fuertes desniveles, el SERVIU tuvo que entregar un subsidio mayor para que la EGIS pudiese llevarlo a cabo, así lo señala la coordinadora entrevistada mencionando que “aparte se les dio una bonificación de 100 uf más para el tema de habilitación del terreno porque hubo que hacer unos muros de contención en subterráneo, porque el terreno estaba en desnivel” (C2:2). Con el dinero que contaban hasta ese entonces, no había posibilidad de concreción.

Además de ello, se les otorgó el subsidio de localización que en el 2005 no estaba vigente. “Contaban con el subsidio de localización y cuando se le entrega a tecnoingenieria, se le incrementa el subsidio y aparece la resolución con el incremento de subsidio y con la extensión de la vigencia del subsidio” (C2:2).

En cuanto a la organización como comité, las dirigentas mencionan que si bien se tuvieron que unir los distintos comités con una sola personalidad jurídica, mantuvieron su forma antigua de organización, reuniéndose cada grupo en forma particular en primera instancia, para luego trabajar todas juntas.

“Para iniciar el trabajo se necesitaba una personalidad jurídica no ma po, no se necesitaban 3 ni 4, entonces se trabajó con una sola” (C4:9), sin embargo, optaron por trabajar en los mismos grupos que tenían anteriormente, “a veces nos dividíamos cada

comité cada dirigente y trabajaba con su comité, pero en reuniones así municipio o SERVIU íbamos las dirigentas de cada comité, las 5 trabajábamos juntas” (C4:9).

### **1.3 Terreno donde se emplazó el nuevo barrio**

El terreno donde se emplazó el proyecto era un terreno de propiedad municipal, donde se tenía planificado construir un centro de salud para la comuna. Las dirigentas comentan que en un principio no sabían quién era el dueño, sin embargo, por años venían mirándolo con deseo de instalar ahí sus viviendas definitivas. “Lo que pasa es que nosotros igual lo mirábamos, pero no teníamos idea de quién era po (...) y después lo llamaron a reunión del municipio y le dijeron que el terreno era pa nosotros” (C4:3).

La coordinadora social del proyecto coincide con las pobladoras al señalar que “no se sabía bien de quien era, claro iban a hacer un parque, después una iglesia, una feria modelo...no y ahora que sale la escritura dice que era de la chacra” (C4:2).

En definitiva, el municipio cede el terreno para uso habitacional, “era un terreno municipal, que estaba destinado a un centro de salud” (C2:6). Desde ese momento, se comienzan a organizar las familias a preparar el proyecto para postularlo en el plazo más corto posible.

Tal como se mencionó anteriormente, el problema del municipio como EGIS fue que en la licitación correspondiente, no hubo ninguna constructora interesada. Durante los casi 5 años en que el proyecto estuvo en pausa y sin constructora, los vecinos se turnaban para cuidarlo en vista del basural que se estaba generando y el uso impropio que le estaban dando vecinos del sector. Como medida de presión y descontento por la demora, los vecinos optaron por realizar una “toma” del terreno, “después optamos por tomarnos el terreno, a parte que como aquí era un basural teníamos problemas con el colegio, entonces el director andaba detrás de nosotras, nos reclamaba que nosotras teníamos que hacernos cargos” (C4:30).

Según lo relatado por las entrevistadas, el tiempo en que el terreno estuvo “sin uso”, se convirtió en un verdadero “caos” para la población aledaña, entre otras cosas, debido a los malos olores que emergían de la basura depositada ahí. “Se ponían a hacer de todo en ese rincón, hubo hasta gente muerta ahí, gente que dormía en la

calles que se ponía a tomar y quedaba ahí se moría con el frío, llamamos hasta la tele” (C4:30).

#### **1.4 Participación y Plan de Habilitación Social**

En este caso en particular, se puede observar como una forma de participación entre los vecinos la forma en cómo cuidaban el terreno, “nosotros a veces nos juntábamos para venir a cuidar en las noches, entonces eso también favoreció mucho que no se robaran mucho los materiales (risas) como sucede en otros lados con esas cosas (C4:13)”. Ello requería organización, colaboración y disposición por parte de todos para lograr el objetivo planteado.

Así, las dirigentas señalan que durante un periodo importante de tiempo, se organizaban para cuidar el terreno. De día, de noche y en fechas controversiales, ponían especial atención, “para el 11 de septiembre en cosas así vinieron puros hombres a cuidar las casas a parte que los guardias porque igual eran dos guardias para toda la obra, igual es poco” (C4:13).

En cuanto al plan de habilitación social, las dirigentas mencionan que no era realmente importante. Para ellas lo fundamental del proyecto tenía que ver con la obra misma, se dedicaban a observar la construcción, supervisar los avances, etc. “nos dedicábamos a venir a mirar la obra, que sigan construyendo, que no vinieran a robar, pero más allá de talleres no nos metimos como mucho, estábamos más enfocadas a que construyan luego pa que nos entregaran luego las casas” (C4:15).

Reconocen que la asistente social junto al equipo de la EGIS, realizaron talleres en función del plan, sobre todo en lo que tenía que ver con el uso, cuidado y mantención de la vivienda. Señalan que los talleres no fueron elegidos por la comunidad o al menos no lo recuerdan así, y que sirvieron, porque hasta el momento las viviendas se han mantenido en forma adecuada. “Vinieron a hacer los talleres, de uso y mantención de las casas... nos explicaban el uso y mantención de las casas... ellos venían con eso, no recuerdo haber tenido que elegir” (C4:14).

Lo anterior lo ratifica la coordinadora del proyecto, quien comenta que las familias estuvieron muy presentes en la construcción y desarrollo del proyecto, “en el proyecto en general se participó mucho de la casa, ósea participó mucho de todo el proceso, del loteo, de todo, ellos escogieron y fueron espectadores siempre de todos los avances de la casa” (C2:3). Visitaban la obra a menudo y participaban de las reuniones donde se indicaba el avance del proyecto, “cada tres meses teníamos yo por lo menos, les hacia una reunión, para informarles el avance” (C2:3).

Uno de los aspectos favorables que destaca la coordinadora del proyecto, fue que la obra contemplaba las bases para una futura ampliación, y solamente tenían que incluir los cierros de cada casa. “La casa les gustó porque en definitiva contemplaba la ampliación, ósea solamente tenían que preocuparse de hacer dos cierros porque ya la ampliación ya estaba contenida dentro del envoltorio de la casa” (C2:3).

En ese sentido, la directiva señala que las actividades que realizaron como comité se remitían a reuniones de avance del proyecto con la EGIS y/o en su caso, con la constructora a cargo, puesto que todo lo que tuvo que ver con el ahorro, fue de forma individual, “las actividades que hacíamos eran las reuniones no más porque cada uno se dedicó a juntar plata individualmente” (C4:12).

En ese sentido, la dirigente fue muy clara en señalar que las familias que no alcanzaron a juntar el dinero requerido en el día estipulado, no pudieron ser parte del proyecto. “Cuando hubo los cupos para las casas quedaron cierta cantidad de gente que fue la que tenía la plata...ahí se notaba el interés de cada persona” (C4:12).

En tanto, para la pobladora entrevistada los espacios de reunión fueron importantes no solo por la información que se comunicaba, sino también por la oportunidad de conocer e interactuar con los demás futuros vecinos. “Si, cuando empezaron las reuniones yo venía a casi todas y cuando venía la EGIS a hacer las reuniones cuando venían las niñas a explicarnos cómo iba el proyecto, los avances más que nada” (C6:2).

Desde el relato de la coordinadora del proyecto, el espacio de talleres que se desarrollaron gracias al PHS, fueron muy importantes para el proyecto en términos de

generación de confianzas entre la EGIS y las familias, así como también la posibilidad de disminuir los temores producidos por el fracaso anterior. “Fue súper importante porque en definitiva ella contuvo mucho el proyecto y las desconfianzas que la gente tenía y las aprensiones durante el proceso, nos fijábamos que se fueron disipando, porque íbamos al principio súper desconfiadas” (C2:5).

Por otra parte, la coordinadora menciona la importancia que le otorgaron desde un principio a la participación de todas las familias que pertenecían al comité, “era estricto el tema de que todo el comité participara o que hubiera por lo menos más de un 70% del comité en las reuniones” (C2:5).

### **1.5 Toma de decisiones**

Debido a las circunstancias de este proyecto, el comité no pudo tomar las decisiones principales. En la premura del tiempo, el SERVIU metropolitano fue quien les recomendó o entregó el proyecto que estaba detenido a la EGIS privada. A su vez, fue la misma EGIS quien contrató una constructora que pudiese ejecutar los dos proyectos que estaban en una situación similar. Para que la EGIS y constructora respectiva pudiese concretar dichos proyectos, se tuvo que optar por un mismo modelo de casa el cual fuera rentable y en el corto plazo lograr los objetivos.

Por todo lo anterior, las decisiones sobre el tipo de EGIS, el tipo de casa y la constructora a cargo, quedaron en manos del SERVIU y luego de la EGIS que lideraba el proyecto. “Cuando decidimos cambiarnos de EGIS el SERVIU nos puso a tecnoingeniería, pero ahí nosotras no sabíamos nada... dijeron que era la que tenía mejor referencia, era una de las mejores aquí” (C4:21).

Pese a ello, tanto los pobladores como directiva quedaron conformes del tipo de vivienda y de cómo finalizó el proyecto. Además, pudieron elegir el color de las viviendas y el diseño de las áreas verdes.

A pesar de que el diseño de la casa estaba decidido por la EGIS y constructora, se les dio un espacio a las familias para que opinaran al respecto y manifestaran o no su conformidad. La coordinadora del proyecto, señala que las familias estuvieron de

acuerdo. “Nosotros les presentamos la casa, y en definitiva ellos aceptaron en una asamblea que luego en el acta de asamblea, quedó, se protocolizó en donde ellos en definitiva manifestaban su conformidad con la casa” (C2:12).

Desde la narración de las dirigentas entrevistadas, pudieron elegir no solo el material de la vivienda, sino también los juegos y la pintura de las casas. “Nosotros, los juegos y la pintura la elegimos nosotros...el material también po, de hecho nosotros hicimos, que cambiaran el zinc porque era mejor el pizarreño y que lo cambiaran ahí hicieron algunos cambios que pedimos igual” (C4:21).

Asimismo lo señala la coordinadora del proyecto, quien es enfática en mencionar que “ellos fueron quienes, se preocuparon de escoger los colores, de ver qué tipo de árboles querían, de acuerdo a las exigencias de la municipalidad” (C2:3).

Por otra parte, la coordinadora comenta que el propio comité fue quien decidió la ubicación de cada familia en el condominio. Así, se les dio prioridad a las mujeres “solas” que quedaran más protegidas, “las mamás que trabajaban y que estaban solas, quedaron al interior del pasaje, para que tema de que los niños estuvieran más controlados por los vecinos que estaban más afuera” (C2:3).

El tema de la continuidad y trabajo de la constructora, fue uno de los temas de mayor preocupación y temor por parte de los vecinos/as, “siempre con la suspicacia y la inseguridad de que la constructora los dejara botados” (C2:7).

A pesar de la suspicacia e inseguridad que presentaban en un principio los vecinos, las decisiones que pudieron ir tomando en el camino lograron contener y hacer propio su villa o condominio. Todo ello ayudó a reducir la incertidumbre y desconfianza. “En la medida en que fueron dándose cuenta de que la constructora cedía a sus requerimientos, en cuanto a las áreas verdes, máquinas deportivas en vez de juegos, se dieron cuenta que en definitiva no había una mala intención ni un aprovechamiento” (C2:7).

Por último, la coordinadora del proyecto menciona que solo hubo un punto en que la comunidad no pudo hacer valer su decisión: el nombre de la villa. La comunidad quería

ponerle el nombre de la ex presidenta de la nación, “ellos querían que la villa se llamara Michelle Bachelet” (C2:10), sin embargo, no fue aceptado por el municipio, argumentando que no podían tener el nombre de un personaje que estuviera “vivo”, “si ponían nombre de personaje, tenía que ser en forma póstuma” (C2:10). El problema no fue solo que no les hayan permitido esto, sino también la imposición posterior del nombre que tiene la villa actualmente, nombre de un poeta español, que según comenta la coordinadora, nadie conocía. “En definitiva les impuso el nombre, porque el municipio le puso Villa Poeta Miguel Hernández, y nadie sabíamos, ni yo quien era, quien era el poeta Miguel Hernández” (C2:10).

Luego de escogido el nombre, la EGIS junto elaboró una biografía del poeta para que las familias estuvieran en conocimiento de qué personaje se trataba, “para que se quedara más tranquila la gente les hicimos como una biografía del poeta, para que tuvieran algo de vinculación, y el nombre del pasaje es Orihuela, que es donde nació el poeta” (C2:10).

### **1.6 Actores participantes en el proceso**

Durante el proceso y desarrollo de este proyecto, los principales actores fueron los referidos y establecidos en la normativa de la política. Por ende, este proyecto solo cuenta con actores formales.

Los principales actores formales y su respectivo rol dentro del proyecto fueron los siguientes:

- **EGIS:** En este caso una empresa privada con gran trayectoria de proyectos de vivienda en el corto plazo. La EGIS fue recomendada por el SERVIU para hacerse cargo de este proyecto que no había logrado tener constructora hasta ese entonces. Además de cumplir con las responsabilidades y funciones establecidas por el SERVIU, esta EGIS tuvo buena relación con los vecinos del comité, con el municipio y con el SERVIU.
- **Constructora:** el papel de la constructora es clave en cualquier proyecto. Además de cumplir con la construcción de la obra según las especificaciones

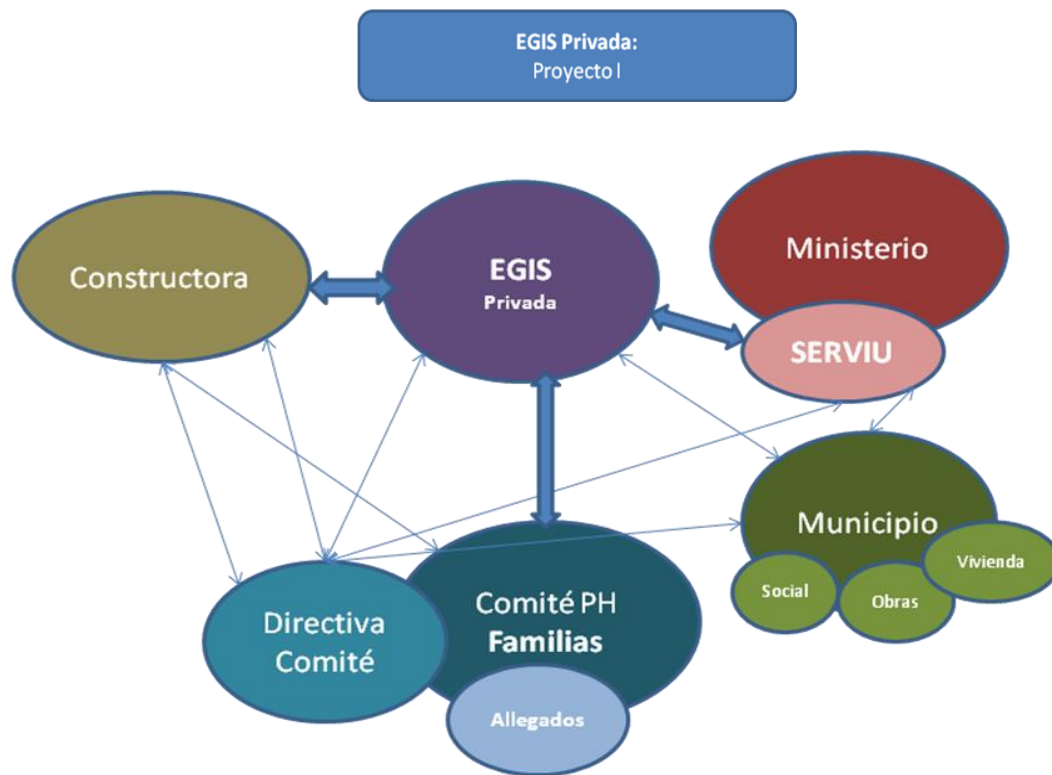


del contrato establecido, esta constructora logró una relación cercana con las familias y directiva del comité, permitiéndoles participar en la ejecución de las obras. Cabe destacar que en menos de un año desde que comenzaron su labor, se construyeron y entregaron las viviendas.

- **SERVIU:** La labor del SERVIU en este proyecto fue clave para retomar el proyecto y sacarlo adelante con éxito. Se destaca la relación fluida y cercana con los miembros de la EGIS. Participaron en reuniones de coordinación y facilitaron el proceso.
- **Municipio:** como en todo proyecto, la labor del municipio es clave en el éxito del proyecto. En este caso, al ser la anterior EGIS que no logró concretar el proyecto, los vecinos desconfiaron de su labor como actor fundamental. Pese a ello, la EGIS mantuvo una buena relación, manifestando que como el proyecto de alguna forma lo tenían armado, no tuvieron complicaciones con los permisos que emite cada departamento, más bien, fueron expeditos.

La siguiente gráfica que se muestra a continuación, ilustra los diferentes actores que participaron en las diferentes fases del proyecto. Las flechas apuntan la dirección de la relación y el grosor de esta la intensidad de la relación.

Esquema N° 9: Mapa de actores EGIS Privada Proyecto I



Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas e información recaba.

Las dirigentas entrevistadas, indican que en el desarrollo del proyecto no participó ningún otro actor externo a los establecidos como necesarios para ejecutar el proyecto, “nosotros y la EGIS nadie más...no, ni siquiera la junta de vecinos...es que realmente nadie más nos ayudó y fue porque nosotros nos íbamos al SERVIU y nos cambiaron de EGIS porque si no todavía estaríamos esperando que nos construyeran” (C4:5).

Se destaca la relación y cercanía con la EGIS en los meses que estuvieron trabajando juntos. “Ellos venían a reuniones aquí, nosotros íbamos para allá, incluso nosotros no sabíamos ni de planos y que ya después nos explicaron hasta lo que era un plano” (C4:10).

Las dirigentas vuelven a señalar que lo que más valoran de esta EGIS fue la rapidez con que construyeron el proyecto. “Se demoraron como 7 meses y medio u ocho meses en

construir todas las casas, más se demoraron en entregarnos las casas que fue el trámite del Hito del SERVIU el que se demora más” (C4:10).

Como se ha dicho en otras ocasiones, el comité no quiso integrar a la Municipalidad en el desarrollo del proyecto con la EGIS correspondiente. Esto, debido a la experiencia anterior sin éxito, “porque le quedó el resquemor que no habían podido concretizar el tema del proyecto, (...) un subsidio de 2005, entonces 2010 estaban con mucho recelo este comité en particular con la municipalidad, entonces la directiva solamente trabajó con la EGIS” (C2:8).

La única instancia en que el comité quiso que el municipio participara fue cuando se realizó la presentación trimestral sobre los avances del proyecto, “invitaron a gente del municipio, al director del departamento de vivienda, al alcalde, a concejales, pero eso fue lo que el comité permitió que interviniera la municipalidad, más de eso no. Definitivamente se quiso separar de la municipalidad” (C2:9).

En este sentido, las dirigentas entrevistadas sostienen que funcionarios del municipio participaron del proyecto anterior, el que ellos como municipio lideraban. Una vez que empiezan a trabajar con la EGIS privada, se relacionaron lo justo y necesario con la municipalidad. “Cuando estuvimos con la EGIS de ellos ahí si estuvimos participando, una vez que nos cambiamos de EGIS ya nos alejamos un poco de ellos, ahí vinieron una o dos veces más no vinieron” (C4:11).

En cuanto a la relación con el SERVIU, la coordinadora del proyecto señala que tenían una relación fluida y acorde a las necesidades y etapas del proyecto, “dos veces al mes el SERVIU estaba en el proyecto, revisándolo, que se yo, y dos veces por semana, estaban la inspección externa que contrata el SERVIU revisando las casas” (C2:9).

Por otra parte, la coordinadora del proyecto nos cuenta que a cada dos semanas iban con el inspector de obra del SERVIU a supervisar las obras, “las reuniones de obras eran cada dos semanas en donde nosotros, llevábamos al inspector del SERVIU, él revisaba las obras, entonces en ese sentido SERVIU toma resguardo en cuanto a que, que la calidad de la construcción sea la idónea” (C2:9).

En cuanto a las reuniones entre los distintos actores, la coordinadora de la EGIS correspondiente nos indica que “las reuniones se hacían en terreno y eran una vez al mes y si era necesario, dos veces al mes, ósea fueron más de 20, 25 reuniones con el comité y por el plan de habilitación” (C2:9).

Retomando este último punto, en todo proyecto habitacional son claves las instancias y espacios de encuentro entre los actores que participan en el desarrollo del proyecto. En este caso, se reunían periódicamente el comité, directiva y EGIS, invitando a la constructora las veces que fueron necesarias. También asistieron funcionarios del SERVIU y en escasas ocasiones, personal de la Municipalidad.

Las dirigentas ante este tema, relatan que “con tecnoingeniería porque del SERVIU vinieron como 3 veces a ver avances y a ver si nosotras estábamos conformes” (C4:10).

En cuanto a la relación y periodicidad de instancias con la constructora, la coordinadora señala que “más que la constructora ir las reuniones, cuando habían reuniones que se solicitaba participar en el comité, se invitaba a los dirigentas del comité a tener una reunión en el SERVIU con la constructora” (C2:8).

En lo que refiere a las reuniones propias del comité, lideradas por sus dirigentas, éstas comentan que las “reuniones entre la directiva, una vez al mes, después cada dos veces al mes...Asambleas, una vez al mes... del municipio, no...es que cuando nos separamos de ellos y trabajamos con tecnoingeniería, no hicimos participe mucho a la muni” (C4:20).

Como decíamos anteriormente, tanto la coordinadora del proyecto como las dirigentas, mencionan la cercana relación y de apoyo mutuo que tenían entre ambas, a pesar de la desconfianza y resquemor que había en un comienzo.

### **1.7 Evaluación del proceso**

Tomando en cuenta los escollos que tuvo este proyecto, la espera y la incertidumbre de si se concretaría o no el condominio tan anhelado por las familias, desde los relatos

de las entrevistadas, se podría decir que terminó con éxito y que los distintos actores quedaron conformes con los resultados.

Así, la pobladora entrevistada menciona, “sí, quede conforme, totalmente conforme” (C6:4); la coordinadora del proyecto también establece una evaluación positiva con el resultado del proyecto, “yo quede súper conforme con los dos proyectos, si de la parte profesional quede súper contenta porque en definitiva se lograron como todos los objetivos” (C2:27).

La coordinadora destaca el corto tiempo en que se concretaron ambos proyectos (este y el otro que se describe a continuación), después de experiencias fallidas con la municipalidad como EGIS. “El primer objetivo era sacar adelante estos proyectos que habían estado tan postergados por tanto tiempo; con una constructora que funcionaba bien y que en definitiva poder contener al grupo y todo eso, eso se logró” (C2:27).

En cuanto al tiempo de duración, “estos proyectos estaban contemplados para un año y medio, y el contrato de hecho decía un año y medio y se entregaron las casas en menos de un año” (C2:27). Es por esta razón, que la coordinadora se quedó con la sensación de plena conformidad por parte de las familias, ello lo nota en las visitas posteriores al condominio, “cuando tú los vas a visitar que te invitan a pasar a sus casas y te dicen gracias, que se yo, ahí tú te hace sentir que en definitiva la pega se hizo bien” (C2:27).

Lo anterior habla de una autoevaluación positiva del trabajo realizado, sobre todo por el cumplimiento de objetivos en poco tiempo. Por otra parte, para la coordinadora la contención hacia las familias que venían de un proceso frustrado y postergado, fue un punto fundamental, “Yo creo que hubo harta contención por la parte social y la técnica también yo creo, igual me involucré harto con el proyecto” (C2:27), además de entregarles la posibilidad de decidir –dentro de lo posible- sobre cuestiones de sus viviendas y barrio, “siempre se les hizo partícipe de todas las decisiones en las que ellos podían participar del proyecto, o sea, que escogieran los árboles, los mobiliarios, el color de las casas, todo dentro de lo que ellos podían opinar” (C2:27).

Asimismo las dirigentas entrevistadas se muestran conformes con el trabajo que hizo la EGIS, destacan la preocupación y disposición por explicarles todo lo referente al proyecto en su debido momento, “no tuvimos nunca problemas con ellos, íbamos a preguntar hasta lo que era un plano, se daban el tiempo de explicarnos todo detalladamente para que nosotros entiendiéramos... íbamos para allá y nos atendían al tiro” (C4:26). Esto se condice con la autoevaluación positiva que tiene la coordinadora del proyecto hacia su trabajo.

En cuanto a la vida actual en la villa, las dirigentas mencionan que nunca se caracterizó por ser tan unido. Hoy, algunos están más distanciados, otros se dividen por sectores. “Desde que las entregaron en realidad yo estoy bien alejada, como que ahí es como más, como que en el lado de acá son más distanciados, el ambiente fue siempre así como dividido” (C4:16). Pese a ello, comentan que es una villa tranquila, que se han podido organizar cuando lo han necesitado. “Aquí es súper tranquilo, se ha sabido organizar, de hecho cerraron, pusieron portón ahí en el pasaje para tener más protección entre ellos, como quedan los autos afuera, entonces así...” (C4:16).

Al preguntarles si les hubiese gustado algo distinto en cuanto la conformación del proyecto, las entrevistadas enfatizan en que “no yo no le habría hecho ningún cambio... tratamos de que la gente misma eligiera donde quería quedar, hasta eso más menos para que no hubiera problema, o si le gustó donde quedó” (C4:18).

Sin embargo, para las fechas conmemorativas como navidad, año nuevo, se realizan actividades por sector o pasaje. “Es que para, por ejemplo pascua, año nuevo, cosas así se junta ese pasaje y ese pasaje, pero cada uno en su pasaje... acá igual po actividades con los niños...” (C4:17).

Las familias llevan viviendo en sus viviendas casi dos años. Ya se les han entregado las escrituras y tienen intenciones de realizar mejoramientos o ampliaciones. Actualmente se están organizando con las distintas familias interesadas para lo que han recurrido nuevamente a esta EGIS y así analizar la posibilidad de que sean ellos mismos quienes les concreten sus nuevos proyectos. “Estábamos pensando con ellos mismos trabajar...nosotros le mandamos un correo a tecnoingeniería y el otro día nos dijeron

que lo habían recibido y ellos nos van a mandar la respuesta po...porque queremos la ampliación igual que la casa” (C4:22).

Pero antes de poder concretar el proyecto de ampliación, deben contar con un número importante de familias que quieran participar de este nuevo proyecto. “Claro con cuánta gente contamos y ahí empezar trabajar po, pero igual teníamos en mente que si todo resulta por lo menos tenemos como 15 que dijeron que si y van a empezar a pagar la plata” (C4:24).

Desde la posición de la coordinadora, no ve cercana la posibilidad de ampliar las viviendas, porque considera que las viviendas se han entregado casi terminadas y que los detalles que quedan cada uno los puede realizar. “No vimos el tema del mejoramiento ni nada porque como ya las ampliaciones estaban prácticamente listas era solo los cierros entonces no esperaron a un subsidio adicional” (C2:11).

La coordinadora de la EGIS destaca que para ella este fue un buen proyecto con un fácil proceso (mientras ellos estuvieron al mando). Desde la opinión de la entrevistada, ello se podría explicar porque era un proyecto pequeño, de 48 familias, punto importante para tener el control de las vicisitudes que pueden ir ocurriendo en el proceso. “Eran tan chiquititos así que era súper fácil de trabajar, porque eran proyectos súper acotados, entonces podías tener el control de ambos, no se te arrancaban de las manos, ahora no se por ejemplo Manuel que tiene setecientas casas, es difícil” (C2:28).

Por otra parte, la coordinadora señala que otro de los puntos positivos asociado a los buenos resultados del proyecto, tuvo que ver con la actitud e involucramiento de las dirigentas, “eran un grupo súper chiquitito, súper acotado en donde los dirigentas eran como bien reconocibles en el sentido que manifestaban todos sus intereses, que se yo, siempre estaban manifestando cosas” (C2:28).

Además, indica que las viviendas en la actualidad se han mantenido impecables, con sus debidos mejoramientos, “ellos se han preocupado de mantenerla impecable, bueno, ya aparecieron las rejas, que se yo, cada uno ahí con sus gustos particulares,

pero en definitiva como la esencia de la casa, todo la han mantenido, no han cambiado los colores” (C2:4).

Ello gracias a las familias que conformaron este comité, “se han preocupado de trabajar como a nivel de condominio, más que de población así que, que cada vecino este haciendo sus cosas por su parte” (C2:4).

En cuanto a la localización del proyecto y acceso a servicios básicos para las familias, las dirigentas señalan que están conformes porque tienen acceso a los servicios de salud, educación, entre otros. “Si po aquí hay uno aquí está el otro y ahí está el jardín y como a 3 cuabras hay otro colegio más, el consultorio esta como a 1.500 metros al lado, entonces tenemos todo cerca” (C4:29).

En términos generales, las dirigentas del proyecto quedaron conformes con el proyecto y consideran que a pesar del tiempo de demora, 5 años no fueron tanto en comparación con otros proyectos, “lo que tardó un poco más fue el encontrar la EGIS, pero una vez ya encontrando a tecnoingeniería fue más fácil, fue el SERVIU quien nos puso a tecnoingeniería” . Destacan la entrada de la EGIS privada como actor clave para el desenlace exitoso del proceso (C4:6).

Las familias ya cuentan con las escrituras de sus viviendas y sus libretas de ahorro. Si lo comparamos con otros proyectos aquí analizados, nos daremos cuenta que los plazos y tiempos siguen siendo rápidos para este proyecto, puesto que hay otros que se concretaron hace más tiempo y todavía no logran conseguir las escrituras para cada familia. “Ya está la gente con las escrituras y todo y la entrega de las libretas de ahorro” (C2:13).

Por otra parte, la coordinadora señala que al inaugurar el condominio, el municipio les regaló un árbol a cada familia de forma simbólica y también para desarrollar las áreas verdes de la villa, “el alcalde a cada uno les regaló un árbol de forma simbólica” (C2:13).



Para finalizar la entrevista, la coordinadora del proyecto, profesional de la EGIS privada, recuerda el momento de la inauguración de las casa, enseñando fotografías de aquel momento.

## **2. PROYECTO II:**

### **2.1 Antecedentes preliminares**

El condominio correspondiente al proyecto II, al igual que el recientemente descrito, está ubicado en el mismo municipio de la zona sur de Santiago. Al año 2011, un 30,0% del total de la población vivía en situación de pobreza, casi 20 puntos porcentuales superior al nivel regional y 15 puntos más a nivel nacional (Fundación Superación de la Pobreza, 2011). Esta comuna es la que presenta las más alta cifra de pobreza a nivel regional. Estas cifras nos demuestran, que la comuna donde se ubica el proyecto supera con creces los índices nacionales en cuanto a pobreza e indigencia.

Este proyecto está conformado por 70 familias, de las cuales 22 provenían de un campamento y las demás familias eran allegadas del sector.

Se puede decir que este proyecto fue de radicación, ya que las viviendas se emplazaron en el territorio en que vivían las familias de campamento.

Desde abril del 2011 que las familias viven en la villa, después de casi 6 años de espera. Al igual que el proyecto anterior, el subsidio fue adjudicado al comité el año 2005, cuando en ese entonces la EGIS que ejecutaría el proyecto era la municipalidad. Debido a problemas de financiamiento y ejecución, el proyecto tuvo que ser tomado en el año 2010 por la EGIS privada, quienes en un año lograron construir y entregar las viviendas.

Tanto este proyecto como el anterior contemplaron historias y tiempos similares. Ambos en el mismo municipio, ambos tenían a la Municipalidad como EGIS, ambos pidieron ayuda al SERVIU, quien finalmente entregó la ejecución de estos dos proyectos a la EGIS privada.

### **2.2 Conformación del comité de vivienda**

Tal como se mencionaba anteriormente, el desarrollo y concreción de este proyecto fue similar al anterior. La coordinadora entrevistada comenta al respecto, “este proyecto se originó en la Municipalidad de la Pintana, en la EGIS de la Pintana, de

hecho los subsidios los obtuvo el proyecto que ganó la Municipalidad de la Pintana, ninguna constructora se presentó y en definitiva quedó rezagado” (C2:1).

Al pasar el tiempo sin concreción de las obras, el proyecto se vio amenazado por perder el subsidio ya asignado. Por esta razón, las familias del comité junto al SERVIU metropolitano deciden buscar otra EGIS que pueda desarrollar el proyecto. Cuando esto ocurre y lo toma esta EGIS privada, el proyecto tuvo que replantearse en términos de condiciones de la vivienda y tipo de condominio.

Así lo relata la coordinadora, “nosotros tuvimos que hacer todo un replanteo del proyecto, desde el loteo y de la casa, cambiamos la tipología de casa, se le hizo un nuevo” (C2:1).

Una de las diferencias importantes, es que éste estaba conformado con familias de campamento y allegados de la comuna. Una de las dirigentas entrevistada relata, “sipo, todos de la comuna. Había gente que era del Castillo, había gente que era de distintos lados. Si aquí lo que eran, eran veintidós familias del campamento” (C5:3).

El comité se formó el año 2004, postulando el 2005 a través de la Municipalidad al subsidio habitacional, “en el 2004 empezó el proyecto ahí nadie se conocía...Siempre las mismas” (C5:9). Hasta ese momento el proyecto se veía expedito, el problema fue que la Municipalidad por medio de una licitación no encontró constructora que estuviera dispuesta a ejecutar las obras.

Al preguntarle por la conformación del comité, la dirigente entrevistada comienza a mencionar los distintos problemas e incertidumbres asociadas al desarrollo de este proyecto, “empezaron las luchas para que llegaran las casas, cada diez días daban de baja el proyecto. La constructora no era capaz de hacer el proyecto porque había que había que hacer tantas cosas con el terreno y demasiados pozos” (C5:2).

La conformación del terreno más los pozos negros o letrinas instaladas en el campamento, hicieron que el proyecto se encareciera y por tanto, no hubieran constructoras interesadas en llevarlo a cabo. “Todo eso había que trabajarlo y todo, empezamos a postular a proyectos para tener más plata” (C5:2).

Salvo las familias que vivían en el campamento, las demás familias que conformaban el comité no se conocían, ya que eran postulantes individuales que la Municipalidad tenía en sus registros. La dirigente señala que eran “setenta familias. Cada uno iba a saber en qué iba el proyecto hasta el 2010 que llegó tecnoingeniería. Y ahí empezamos a ubicar a las dirigentes, como que se empezó el trabajo en el proyecto” (C5:9).

Las familias no se conocían, la relación y comunicación con los miembros del comité era a partir de las directivas que representaban por un lado a las familias “individuales” y otra directiva que representaba a las de campamento. “Si po, ahí habían directivas. Había una de las individuales, con ellas todas nos conocimos po. Pero de ahí a más no po...sí, solamente la directiva” (C5:5).

La coordinadora del proyecto, aclara que en este caso existían varias directivas. Una que representaba al campamento y las otras que representaban a las familias “individuales”, “la directiva del campamento más como cinco directivas de los distintos comités de allegados... entonces habían como minis directivas, costaba coordinarlas a todas” (C3:22).

El problema de tener muchos representantes radica en la posibilidad de llegar a consenso y tomar decisiones para el conjunto del proyecto. Así lo señala la coordinadora del proyecto, cuando recuerda, “se sentían pasadas a llevar porque en definitiva la que tenía que firmar planos, proyectos, todo eso, era la que figuraba como presidenta del comité con el que estaba postulando, en ese sentido como que costó pero hasta que entendieron” (C3:22).

A pesar de que la prioridad la tenían las familias del campamento, no se logró que todas las familias que vivían en él pudieran ingresar al proyecto. La razón de su deserción, tuvo que ver con el requisito del ahorro del dinero solicitado por el SERVIU.

En ese sentido, el objetivo de radicación completa del campamento, no se pudo lograr a pesar de que externos habían aportado con el requisito del ahorro para todas las familias del campamento. “Las del campamento no la tuvieron que juntar, entonces en

virtud de que ellos se gastaron la plata, el mismo campamento los dejó fuera del comité, pero fueron poquitos, o si no hubiesen participado todos” (C3:21).

Según lo narrado por la coordinadora, fue un parcelero del sector quien les dio el dinero para cumplir el requisito del ahorro, sin embargo, algunas familias se gastaron ese dinero y a la hora de ingresar el proyecto al SERVIU no cumplían con este requisito, razón por la cual se ingresaron a vecinos en condición de allegados.

Entre los años 2005, fecha en que se les adjudicó el subsidio habitacional, y el 2010, el comité estuvo postergado por la falta de constructora que ejecutara el proyecto. En el año 2010 se propone a la EGIS privada para que se haga cargo del proyecto habitacional y logre construir las viviendas en el menos tiempo posible.

En relación a lo anterior, la dirigente comenta, “y ahí contactamos a la Jensi y ahí empezamos a trabajar con ella. Y ahí fue todo, nosotros la contactamos y empezó el proyecto a andar rapidito y en menos de nueve meses se demoraron en construir las casas” (C5:3).

A pesar de las asambleas donde participaba todo el comité, la directiva y la EGIS, la dirigente entrevistada enfatiza en que no se conocían los futuros vecinos, “nos empezamos a conocer aquí cuando empezamos a vivir, cuando llegamos a vivir aquí nos conocimos, ahí nos conocimos todos porque antes no se dio la oportunidad” (C5:4). Incluso intentaron realizar una actividad después de una asamblea y no resultó, así lo comenta la dirigente, “cuando se hacían las asambleas para informar sobre en qué iba el proyecto y después todos se iban, nadie se daba el tiempo de conocerse, una vez tratamos de hacer un coctel para conocernos por pasaje, lo hicimos, y no funcionó” (C5:4).

La coordinadora del proyecto señala en la entrevista que gracias al apoyo de la Municipalidad pudieron comenzar a relacionarse de una forma más fluida con las familias que conformaban este proyecto. Había desconfianza, frustración y temor de lo que pudiese haber ocurrido con esta nueva EGIS a la cabeza. “Optamos por apoyarnos

con ellos porque en definitiva había que crear las confianzas y nosotros solos no íbamos a poder y ellos fueron súper amables” (C3:15).

Gracias al apoyo de la Municipalidad, la EGIS logró desarrollar un trabajo expedito además de crear las confianzas necesarias entre el comité y la EGIS. En este sentido, la coordinadora señala que “el trabajo fue súper bueno y en definitiva tampoco ellas, ahí ellas se dieron cuenta de que en definitiva nosotros estábamos teniendo un trabajo serio con el proyecto, no lo íbamos a dejar botados, como EGIS no los íbamos a estafar” (C3:15).

Por otra parte, la coordinadora señala que no solo las familias desconfiaban en un principio de la EGIS, sino también los funcionarios de la Municipalidad. Existía cierto prejuicio o idea preconcebida sobre las EGIS privada, “como municipalidad también tenían ciertas aprensiones con la EGIS privadas, porque reciben reclamos de gente que vive en la Pintana, que la constructora no termina, que las EGIS les cobró plata” (C3:15).

Con el tiempo, tanto la Municipalidad como las familias del comité se ganaron la confianza y el respeto por su trabajo, “después de trabajar en conjunto se dieron cuenta que en realidad nuestro trabajo era serio y que no íbamos a dejar botado el comité y que nuestro objetivo era concretizar el proyecto entregarlo y satisfacer las necesidades de las distintas familias” (C3:15).

Al igual que en el otro proyecto, el SERVIU tuvo que asignar más dinero para que la EGIS lo pudiera desarrollar, la coordinadora señala al respecto que “a parte se les dio una bonificación de 100 uf más para el tema de habilitación del terreno porque hubo que hacer unos muros de contención en subterráneo, para el tema de las bajadas de agua, porque el terreno estaba en desnivel” (C3:15). Gracias a la bonificación extra, más el subsidio de localización lograron construir el proyecto, “entonces el SERVIU aparte también como una forma como compensatoria se les bonificó el 100% de la habilitación” (C3:2).

De esta manera sale adelante el proyecto y logra concretar las obras respectivas. “Contábamos con el subsidio de localización, contaban con todo el subsidio, cuando se le entrega a tecnoingeniería, se le incrementa el subsidio y aparece la resolución con el incremento de subsidio y con la extensión de la vigencia del subsidio” (C3:2).

### **2.3 Terreno donde se emplazó el nuevo barrio**

Como mencionamos anteriormente, el terreno donde se ubicaba el campamento fue el lugar donde luego se emplazó el proyecto habitacional. Por lo tanto, este fue un proyecto de radicación para las familias que vivían en el campamento.

El dueño del terreno era SERVIU, por lo que la compra y tenencia de éste, no fue un tema complicado de resolver. La complejidad se presentó a la hora de reubicar a las familias por el tiempo de construcción de las viviendas. La Municipalidad se hizo cargo de buscarles un lugar transitorio para vivir mientras las viviendas se construían, “estas familias que vivían en el campamento, y que ahí también tuvimos harta ayuda de la municipalidad porque tuvimos que reubicarlos” (C3:18).

Por una parte, existía temor por parte de las familias de tener que pagar arriendo en algún lugar y no encontrar lugar para vivir.

“Entonces el municipio en algunos casos buscó, arrendó parcelas, los tuvo ahí en donde ellos solamente se hacían cargo del pago de agua y de luz, y en otros tuvimos que arrendar, otros casos tuvieron que arrendar, entonces la municipalidad vio los casos que eran como más dramáticos, que no tenían, cero posibilidad de pagar nada, y los reinstaló en esta parcela y los otros, los ayudó con el tema de buscarles el arriendo, y en definitiva un poco de ver si les podían subsidiar alguna parte del arriendo, y en eso fue súper importante la ayuda del municipio (C3:18).

Tal como relata la coordinadora del proyecto, una vez que las familias fueron reubicadas se comenzó a realizar las mejoras al terreno. Un terreno en desnivel, con una gran cantidad de “pozos negros” y otra parte convertida en basural. “Ese campamento cuando se despejó era enorme el terreno, y se tuvo que hacer una limpieza, este estaba como en cerrito y de pura basura” (C3:19).

El trabajo de habilitación del terreno, fue uno de los temas importantes en el proceso desarrollado, “se tuvo que sacar camionadas de basura, luego despejar setenta pozos negros, hacer rellenos estructurales, que se yo, quedaban prácticamente piscinas de, de mejoramiento de terreno y luego se pudo construir” (C3:20).

## **2.4 Participación y Plan de Habilitación Social**

Desde lo señalado por la dirigente de este proyecto, lo participativo no fue un elemento muy desarrollado. Menciona que no existía interés de participar por parte de las familias, salvo en lo que tuviera que ver con el avance de la obra en sí misma. “Se hacían reuniones cada dos meses, una asamblea que era para informar como iba el avance de la vivienda, que papeles se necesitaban, por si faltaba algún papel, algo por ahí. Pero juntarnos para hacer algo para conocerse, no” (C5:14).

En ese sentido, el plan de habilitación social se remitió exclusivamente a lo necesario y exigido por el SERVIU “es que casi nadie los tomaba en cuenta, ponte tu casi toda la gente que iba, iba casi más a ver si el proyecto funcionaba no a que le hicieran un taller” (C5:18). Según la dirigente, se hicieron pocos talleres y los que se realizaron tenían que ver con el cuidado y mantención de la vivienda, sin embargo, la dirigente señala que “cada uno tenía la idea como iba a mantener su casa” (C5:18).

Por tanto, los talleres y actividades que recuerda la dirigente en relación al PHS se centraron en la mantención de las viviendas, sin embargo, según su relato, la dirigente echa en falta actividades de integración entre los vecinos/as, “nos explicaron que si la casa pasaba muy encerrada iban a formar hongos cosas así, lo que podía pasar si uno no le hacía mantención a la vivienda” (C5:6). Incluso, -agrega- para la entrega de las escrituras tampoco se hizo algo especial, “vinieron a entregar la escritura y no se hizo casi nada pu, después que se iba a hacer un coctel y íbamos a hacer algo bien bonito, no se hizo nada nada” (C5:6).

Desde el relato anterior, se observa que la dirigente no queda conforme con lo realizado en materia de participación o instancias de esparcimiento y convivencia entre las familias. A diferencia de las dirigentas entrevistadas en el proyecto anterior, quienes no le otorgaban relevancia a este tipo de instancias.



Lo anterior se contrapone con el relato de la coordinadora del proyecto, quien indica que se realizaron talleres más allá del cuidado y mantención de la vivienda y que las familias quedaron conformes con el trabajo realizado por el personal del ámbito social de la EGIS. “Se hacían talleres respecto a no se po, violencia intrafamiliar, talleres de las redes sociales a las que podían acudir dentro de la comuna, el plan cuadrante” (C3:16).

## **2.5 Toma de decisiones**

La posibilidad de que las familias tomaran las decisiones en lo referente a su proyecto habitacional, se dio en situaciones mínimas. Tal como se ha explicitado hasta ahora, estos dos proyectos que ejecutó esta EGIS del mundo privado venían de experiencias fallidas. Al recibir los proyectos, y para que estos se concretaran se plantearon los conjuntos habitacionales similares para que fueran rentables por la constructora, “lo que pasa es que les ofrecimos tomar los dos proyectos a esta constructora en particular” (C3:7).

De ahí que las familias no pudieron optar, como en otros proyectos, ni por la EGIS, ni por la constructora, ni por el tipo de vivienda.

A pesar de la incertidumbre y desconfianza por parte de las familias, la coordinadora del proyecto sostiene que quedaron conformes con el trabajo. Con el tiempo, “se dieron cuenta que en definitiva no, no había una mala intención ni un aprovechamiento, porque tampoco, no teníamos interés de ellos” (C3:7). Lo anterior contribuyó a construir confianza en la EGIS y en la constructora.

En cuanto al tipo de vivienda, la coordinadora del proyecto menciona algo similar al proyecto recién analizado. Las viviendas las diseñó la EGIS en acuerdo con la constructora que llevó a cabo las obras, sin embargo, señala que las familias del comité estuvieron de acuerdo y se les permitió realizar ciertos cambios o modificaciones, sobre todo, en lo referente a las áreas verdes y espacios comunes. “Nosotros les presentamos la casa, y en definitiva ellos aceptaron en una asamblea que luego en el

acta de asamblea, quedó, se protocolizó en donde ellos en definitiva manifestaban su conformidad con la casa” (C3:12).

La dirigente entrevistada, lo relata de la siguiente manera: “nos mostraron una maqueta con el modelo de la casa, venía un dormitorio y este pedazo. Y después nos dieron la opción a meterlos a otro proyecto con un poco más de plata para poder hacer un segundo dormitorio” (C5:10).

En lo que refiere a la elección del tipo de EGIS que tomaría el proyecto, la dirigente indica que solo les avisaron que esa sería su EGIS y de alguna forma no les quedó otra posibilidad de confiar en que esta vez sí se concretaría el proyecto. “Nos dijeron que esa EGIS lo iba a sacar el proyecto más rápido, no nos pusimos a investigar cómo era la EGIS, no, cuando nos dijeron que las casas podían estar entre seis a diez meses, todos dijeron ¡vamos no más!” (C5:10).

Al igual que en el proyecto anterior, la coordinadora del proyecto menciona que si bien las familias no pudieron elegir el tipo de vivienda ni la constructora, si se les dio la posibilidad de ser parte del proceso constructivo, además de elegir los colores de las viviendas, las áreas verdes, entre otros. “Ellos escogieron y fueron espectadores siempre de todos los avances de la casa” (C3:3).

En relación a lo anterior, la coordinadora menciona que el tipo de casa que se construyó les gustó desde un comienzo, a pesar de que no pudieron elegirla, “la casa les gustó porque en definitiva contemplaba la ampliación, ósea solamente tenían que preocuparse de hacer dos cierros porque ya la ampliación ya estaba contenida dentro del envolverte de la casa” (C3:3).

Además agrega que el tema del color de la vivienda y diseño de áreas verdes, estuvo liderado por la directiva de este comité, “la directiva de este comité en particular fue bien importante porque ellos fueron quienes, se preocuparon de escoger los colores, de ver qué tipo de árboles querían, de acuerdo a las exigencias de la municipalidad” (C3:3). Asimismo, la asignación de las viviendas según la conformación y problemática de cada familia, también la lideró la directiva del comité.

## 2.6 Actores participantes en el proceso

Durante el proceso y desarrollo de este proyecto, los principales actores fueron los referidos y establecidos en la normativa de la política. Solo en el caso del campamento, participó la fundación mencionada también en los proyectos anteriores. Por ende, este proyecto cuenta con actores formales en su mayoría y solo con un actor informal o del ámbito de la sociedad civil que participó con el campamento de ese entonces.

Al igual que en el proyecto anterior, los principales actores formales y su respectivo rol dentro del proyecto fueron los siguientes:

- **EGIS:** En este caso una empresa privada con gran trayectoria de proyectos de vivienda en el corto plazo. La EGIS fue recomendada por el SERVIU para hacerse cargo de este proyecto que no había logrado tener constructora hasta ese entonces. Además de cumplir con las responsabilidades y funciones establecidas por el SERVIU, esta EGIS tuvo buena relación con los vecinos del comité, con el municipio y con el SERVIU.
- **Constructora:** el papel de la constructora es clave en cualquier proyecto. Además de cumplir con la construcción de la obra según las especificaciones del contrato establecido, esta constructora logró una relación formal con las familias y directiva del comité, permitiéndoles participar en la ejecución de las obras. Cabe destacar que en menos de un año desde que comenzaron su labor, se habilitó el terreno y se construyeron y entregaron las viviendas.
- **SERVIU:** La labor del SERVIU fue clave para retomar el proyecto postergado por casi 5 años y sacarlo adelante con éxito. Se destaca la relación fluida y cercana con los miembros de la EGIS. Participaron en reuniones de coordinación y facilitaron el proceso.
- **Municipio:** como en todo proyecto, la labor del municipio es clave en el éxito del proyecto. En este caso, al ser la anterior EGIS que no logró concretar el proyecto, los vecinos desconfiaron de su labor como actor fundamental. Pese a ello, la EGIS mantuvo una buena relación, manifestando que como el proyecto

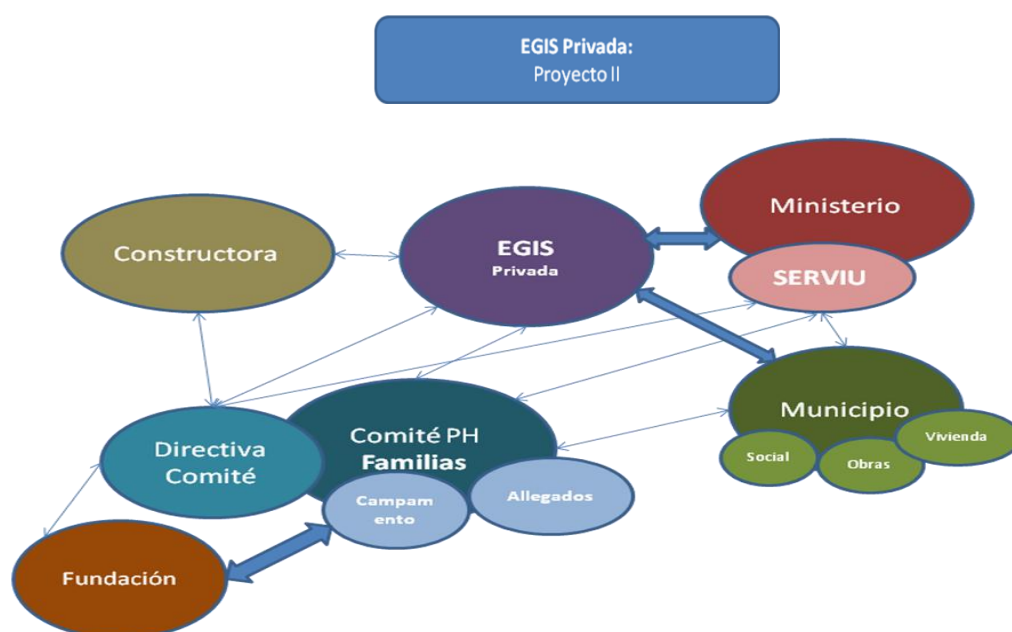
de alguna forma lo tenían armado, no tuvieron complicaciones con los permisos que emite cada departamento, más bien, fueron expeditos. La EGIS considera que fue un importante apoyo para construir la relación con las familias del comité.

El único actor informal presente en este proyecto:

- **Fundación:** Esta organización sin fines de lucro busca apoyar y contribuir a la erradicación de todos los campamentos del país por medio de un acompañamiento cercano. Esta fundación ha estado presente en todos los proyectos conformados por familias de campamento, descritos en este trabajo. Desde las entrevistas realizadas, se deja entrever que solo se relacionaron con las familias del campamento, no con todas las familias del comité.

La siguiente gráfica que se muestra a continuación, ilustra los diferentes actores que participaron en las diferentes fases del proyecto. Las flechas apuntan la dirección de la relación y el grosor de esta la intensidad de la relación.

Esquema Nº 10: Mapa de actores EGIS Privada Proyecto II



Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas e información recaba.

En cuanto a las relaciones generadas durante el proyecto habitacional, se distinguen visiones contrapuestas e incluso contradictorias entre sí. Esto se refleja en los relatos de la coordinadora del proyecto y el de la dirigente, al mencionar la relación entre el comité y el municipio.

En todo caso, es importante señalar que la dirigente entrevistada no era del campamento, sino allegada del sector. Esto es importante si consideramos que desde lo señalado por la coordinadora del proyecto la relación cercana era entre el municipio y el campamento.

Para la profesional de la EGIS, el papel del municipio como mediador de confianzas y vínculo fue vital para este proyecto. Desde su relato entonces, se menciona que la relación más destacada era del campamento con la Municipalidad. “La gente creía más en la municipalidad que en nosotros, toda la contención había sido siempre del campamento a través de la municipalidad y todas las redes eran a través de la municipalidad, entonces ellos siempre se sintieron más apadrinados” (C3:14).

En ese sentido, para la EGIS fue clave la intermediación de la Municipalidad en el proceso, sobre todo al comienzo cuando debían generar las confianzas con el comité de vivienda. “A través de la municipalidad nos pudimos acercar un poco a ellos, eran más cercanos al departamento de vivienda, que a nosotros como EGIS, a través del departamento de vivienda nos ayudaron y nos permitieron penetrar al núcleo” (C3:14).

Incluso, la entrevistada recalca el trabajo en conjunto que realizaban con la Municipalidad. Estos tenían vínculo directo con la directiva del comité, lo que facilitaba los procesos. “La parte social tenía el vínculo con la directiva, pero yo también en el sentido si necesitábamos algún tipo de ayuda por parte de ellos, también trabajábamos bien a la par” (C3:10).

En total contraste con lo señalado por la coordinadora entrevistada, la dirigente enfatiza que la relación con el municipio no fue la mejor desde que se postergó la construcción del proyecto. La dirigente relata que la relación fue “Mala...Si, tuvimos

hartas peleas, nos fuimos a protestas. Es que nos organizábamos todas las dirigentas. Éramos las puras dirigentas las que íbamos” (C5:8).

Lógicamente la razón que sustenta tal apreciación, tiene que ver con la experiencia frustrada con la Municipalidad como EGIS. “Casi íbamos a la muni todos los días como a catetiar pa que el proyecto se apurara porque igual habían mucha gente que le faltaba rápido...Su vivienda pu, entonces ya habían pasado como muchos años después que habíamos salido llamadas” (C5:8).

En esos momentos de incertidumbre, la dirigente señala que tampoco recibieron el apoyo del alcalde, “y el alcalde poco apoyo también” (C5:9).

Ante la incertidumbre y la falta de respuestas desde el municipio hacia el comité de vivienda, se generó una relación de desconfianza y de recelo por parte de las familias.

Y la relación que hubo casi fue de puras peleas no más porque siempre era el mismo calmante que ya que el proyecto va que el proyecto no va, entonces como que la gente se aburrió y después nosotros terminando yendo pal SERVIU y de ahí del SERVIU nos entregaron la EGIS a nosotros (C5:16).

En cambio, la coordinadora del proyecto enfatiza en el apoyo que les dio el municipio para que el proyecto avanzara. Desde sus palabras, se infiere que fue un facilitador en las distintas etapas del proyecto. “Las chiquillas del departamento de vivienda siempre participaron de todo el plan de habilitación, nos apoyaron con el tema de las libretas, de la escrituración, en ese sentido trabajábamos a la par con ellos” (C3:25).

Por otra parte, la coordinadora del proyecto recuerda cuando tuvieron que trasladar y luego instalar a las familias, “nos coordinamos con ellos pal tema de instalación, como era muchas más gente, una sede social no nos servía entonces el municipio siempre nos prestó las instalaciones, gimnasio, para poder hacer las reuniones con el comité” (C3:25).

En este sentido, como no existían espacios físicos del comité durante la construcción de las obras, fue la Municipalidad quien les facilitaba los espacios para realizar las asambleas y reuniones. “En la municipalidad antigua en el auditorio o en el

gimnasio...si, eso nos informaban las chicas del departamento de vivienda que instalación se habían conseguido ellas pa las reuniones” (C3:25).

La relación entre la EGIS y las familias que conformaban el proyecto se fue construyendo en la medida que avanzaba el proyecto en construcción. Las familias comenzaron a confiar cuando vieron avances respectivos. “Siempre se confió en la EGIS (...) en tal fecha se empieza la construcción y empezó en esa fecha entonces ya después nosotros veníamos a ver las casas y ya iban en la base entonces era muy confiable” (C5:11).

La dirigente destaca que a través de la EGIS se relacionaban con la constructora. Esta participaba en reuniones específicas donde todos los demás actores estaban presentes. “No, con la constructora no, con la pura EGIS... Si con la EGIS tuvimos siempre contacto y todo pero con la constructora muy poco” (C5:11).

En este sentido, la coordinadora señala que la participación de la constructora se remitió a lo estrictamente necesario, es decir, cuando el comité tenía dudas o quería contar con más información se le pedía a la constructora que asistiera a reunión. Estos espacios se llevaban a cabo en el SERVIU con las dirigentes y EGIS. “Sí, pero más que, que la constructora ir las reuniones, cuando habían reuniones que se solicitaba participar en el comité, se invitaba a los dirigentes del comité a tener una reunión en el SERVIU con la constructora” (C3:8).

La dirigente señala que en el campamento trabajó por un tiempo importante la misma fundación que participó en otros proyectos que se conformaban por campamentos. Sin embargo, recalca que cuando necesitaron (los allegados) de su ayuda, no la tuvieron. “Un Techo para Chile ayudó cuando estaba el campamento pero de ahí a mas, ponte para mi parecer fue puro grupo porque cuando nosotros necesitamos la ayuda de ellos no, no paso nada” (C5:12).

Al igual que en el proyecto anterior, la EGIS se reunía con el SERVIU en ocasiones específicas, además de las instancias de fiscalización. Se realizaban mesas de trabajo con el supervisor del SERVIU, la EGIS y las dirigentes. Lo anterior en forma paralela

mientras se desarrollaba el plan de habilitación social. “Trabajábamos con la misma mesa de trabajo, el mismo supervisor SERVIU para los dos proyectos, las inspecciones si eran distintas pero funcionábamos de la misma manera” (C3:17).

Además de las reuniones técnicas propias de todo proyecto, se iba desarrollando en forma paralela el PHS. En este caso, los funcionarios del área social se reunían con las dirigentes y familias. “Paralelamente se hacía el plan de habilitación, yo le informaba a la asistente social o a el asistente social los avances, las novedades en cuanto a este tipo de cosas del proyecto, y él le transmitía a su vez al comité” (C3:17).

Muchas de las reuniones de supervisión e inspección de obras con el SERVIU se realizaban en terreno, “cada dos veces por semana nos reuníamos en terreno, hacíamos reuniones de terreno, veíamos los avances” (C3:17).

La coordinadora del proyecto destaca la importancia que tienen las distintas supervisiones del SERVIU durante el desarrollo de los proyectos habitacionales. “SERVIU en el proceso constructivo a nosotros nos fiscaliza a través de un supervisor SERVIU de obras, entonces, las reuniones de obras eran cada dos semanas en donde nosotros, llevábamos al inspector del SERVIU” (C3:9).

Esta es la forma en que el SERVIU fiscaliza y cuenta con respaldos específicos sobre el proceso constructivo, “había una inspección también externa que el SERVIU contrató para el proyecto, entonces en ese sentido SERVIU toma resguardado en cuanto a que, que la calidad de la construcción sea la idónea” (C3:9).

Se destaca la periodicidad de las supervisiones e inspecciones por externos. “Dos veces al mes el SERVIU estaba en el proyecto, revisándolo, que se yo, y dos veces por semana, estaban la inspección externa que contrata el SERVIU revisando las casas” (C3:9).

En cuanto a la periodicidad de las reuniones entre la EGIS y el comité, la coordinadora señala que se realizaban mensualmente o según la necesidad o momento que vivía el proyecto. “Nosotros también cada dos semanas estábamos en el proyecto revisando que todo funcionara y las reuniones con el comité eran una vez al mes y si era



necesario dos veces al mes, ósea fueron más de 20, 25 reuniones que se tuvieron” (C3:9).

La dirigente del comité sostiene en su discurso que siempre asistía a las reuniones con el SERVIU, y que estas se realizaban en las oficinas centrales. “Ahí fue más como más abierta empezando yo pu, como yo iba a las reuniones, entonces era como mas, pasaba metía no más” (C5:16).

Un tema importante de mencionar en cuanto a la relación entre actores, es la relación entre las mismas familias del comité. En este caso en particular, estaban las familias de campamento por un lado y los allegados del sector por otro. A lo largo de las entrevistas realizadas, se infiere que la relación entre ambos “grupos” nunca fue buena ni cercana, quizás porque no existieron instancias o espacios de convivencia. Lo cierto es que a pesar de que no hay problemas entre sí, tampoco existe unión entre las partes.

La coordinadora del proyecto señala que una de las razones de esta relación entre vecinos podría explicarse cuando se eligió la directiva que representaba a ambos grupos. “Lo que pasa es que por lo que yo tengo entendido ese comité, la presidenta la escogieron el resto de los otros comité de allegados, pero no participó en la decisión la que era la presidenta del comité del campamento” (C3:23).

De hecho la asignación de las viviendas no fue igual que en el otro proyecto habitacional, “la asignación de las casas no funcionó igual” (C3:23). La coordinadora entrevistada sostiene que para que no existieran malos entendidos entre los vecinos, se optó por realizar una asignación por sorteo, “la hicimos así por sorteo, en definitiva preferimos, porque se iban a sentir como que estábamos beneficiando a un comité o la gente” (C3:23).

Sin embargo, hasta ahora no ha existido ningún problema de convivencia entre ambos grupos. Tal como lo señala la coordinadora, finalmente “lo hicimos por sorteo, y tuvieron que convivir la gente del campamento con los del comité y ahí han estado bien, yo estuve hace como dos meses allá y tan súper bien” (C3:23).

## 2.6 Evaluación del proceso

A pesar de las complicaciones que hubo durante el proceso, el tiempo transcurrido desde que se iniciaron los trabajos con esta EGIS fueron menos de un año, lo que genera una gran conformidad después de la postergación anterior.

Considerando los prejuicios o ideas preconcebidas desde el grupo de allegados con los del campamento, la dirigente entrevistada señala que hasta ahora “Ni un problema, he vivido súper bien, son buenos vecinos” (C5:4).

En tanto, la coordinadora entrevistada, destaca la conformidad en los resultados de este proyecto habitacional. “Quede súper conforme, de la parte profesional quede súper contenta porque en definitiva se lograron como todos los objetivos” (C3:27). En ese sentido, la importancia de haber logrado la construcción de las viviendas y el término efectivo del proyecto en un corto periodo, se vuelve la razón fundamental del éxito asociado al proyecto habitacional. “El primer objetivo era sacar adelante estos proyectos que habían estado tan postergados por tanto tiempo; con una constructora que funcionaba bien y que en definitiva poder contener al grupo y todo eso, eso se logró” (C3:27).

Lo anterior, según la coordinadora del proyecto, se puede visualizar en la relación que tienen hasta hoy con las familias que fueron parte de este comité.

El contrato de hecho decía un año y medio y se entregaron las casas en menos de un año, entonces el grado de conformidad de la gente y como en definitiva te responden después cuando tú los vas a visitar que te invitan a pasar a sus casas y te dicen gracias, que se yo, ahí tú te hace sentir que en definitiva la pega se hizo bien (C3:27).

Para la entrevistada, fue clave la contención durante el proceso, la participación en reuniones y la buena relación con las dirigentas del comité. “Hubo harta contención por la parte social y la técnica también yo creo, me involucré hartito con los dos proyectos, en el sentido que participé hartito de las reuniones, mantuve hartito contacto con los dirigentes” (C3:27).

Por otra parte, la coordinadora pone énfasis en los espacios de toma de decisiones que se les dio a las familias sobre distintas cuestiones. “Se les hizo partícipe de todas las decisiones en las que ellos podían participar del proyecto, o sea, que escogieran los árboles, que escogieran el color de las casas, todo dentro de lo que ellos podían opinar se le tomo la opinión” (C3:27).

La dirigente entrevistada menciona que la villa es tranquila, que está bien localizada y que está conforme con los resultados del proyecto. Sin embargo, destaca la poca o nula relación con las familias en general, salvo con las que comparte el pasaje. “Más o menos, ponte aquí cada uno vive su mundo, ese es el sistema de aquí, algunos viven su mundo, su casa nada más, súper tranquilo. Si yo aquí con los vecinos no tengo ningún problema, como te digo aquí en el pasaje ningún problema” (C5:15).

Al preguntarle por la continuidad como dirigente en la villa, ella comenta que ya no pertenece a la directiva. Como muchas de las dirigentes entrevistadas, estos procesos desgastan emocionalmente, lo que dificulta la posibilidad de continuar una vez que comienzan a vivir en la villa. “Yo empecé como vocera de aquí pero me aburrí, y yo ya venía ya del comité, como que el comité me había dejado a mi media colapsa, entonces no. Ahora hay otra dirigente que estaba anteriormente” (C5:13).

En cuanto a proyectos específicos de mejoramiento de la vivienda y ampliación, hasta la fecha no se ha realizado nada. La dirigente argumenta que lo fundamental para ello es conformar una junta de vecinos que todavía no se organiza, sin ello no se puede postular a fondos concursables ni a subsidios específicos. “Para todo eso había que tener una junta de vecinos y mientras que no hay no se puede y la única, el único mejoramiento que pueden hacer aquí en la vivienda es armar el pedacito así de atrás” (C5:19).

Desde el punto de vista de la coordinadora del proyecto, las ampliaciones quedaron prácticamente listas, por lo que no ha sido necesario tener que volver a postular a otro subsidio. “Sí, ósea lo que pasa es que, no vimos el tema del mejoramiento ni nada porque como ya las ampliaciones estaban prácticamente listas era solo los cierros entonces no esperaron a un subsidio adicional” (C3:11).

La coordinadora destaca que las familias de este proyecto ya cuentan con las escrituras y libretas de ahorro. En comparación con los otros proyectos descritos en este estudio, este proyecto cumplió con los plazos estipulados no solo en términos de la obra misma, sino también en la entrega de escrituras, certificados y libretas de ahorro. “Ya está la gente con las escrituras y todo y la entrega de las libretas de ahorro” (C3:13).

Al igual que en el otro proyecto antes descrito, la coordinadora del proyecto menciona que uno de los facilitadores de que el proceso haya sido rápido y fácil, fue lo acotado del proyecto en cuanto a la cantidad de familias con que se trabaja. “En este caso fue fácil pa mi trabajar con ellos porque eran un grupo súper chiquitito, súper acotado en donde los dirigentes eran como bien reconocibles en el sentido que manifestaban todos sus intereses, que se yo, siempre estaban manifestando cosas” (C3:28).

Tal como lo señala la coordinadora entrevistada, gracias al número de familias de este proyecto en comparación con otros, se puede establecer una relación más cercana tanto con las directivas como con cada familia en particular. “Es que eran tan chiquititos así que era súper fácil de trabajar, porque eran proyectos súper acotados, entonces podías tener el control de ambos, no se te arrancaban de las manos” (C3:28).

### 3. Referencial normativo observado en la EGIS Privada

Desde la matriz construida según las principales categorías en una red de políticas y el referencial normativo para cada una de ellas, observamos lo siguiente para los proyectos correspondientes a este EGIS:

En los dos proyectos seleccionados de esta EGIS privada, se distingue un menor nivel de intensidad normativa en todas las categorías consideradas en comparación con los demás proyectos abordados en este trabajo. Sin embargo, ambos proyectos se concretaron con éxito y en los tiempos estipulados una vez que esta EGIS se hace cargo.

En cuanto a la categoría correspondiente a la **organización de la red y tipo de coordinación** de los participantes, podemos observar que en ambos proyectos participaron los mínimos actores establecidos por la normativa, remitiéndose a las labores asociadas de cada rol.

Las reuniones que se realizaban entre la EGIS y directiva eran más bien informativas sobre los avances y aspectos claves del proyecto. Sin perjuicio de ello, la directiva destaca en la entrevista la buena relación y disposición de parte de la EGIS para aclarar dudas y realizar consultas respectivas.

Las relaciones entre actores se daban según los requerimientos del proyecto. Por ende, las familias no tuvieron mayor contacto con la constructora a cargo de ambos proyectos, relacionándose esta última directamente con la EGIS y SERVIU. La constructora solo asistió a las reuniones cuando fue necesario.

Sin embargo y a pesar del corto tiempo que duró la ejecución de ambos proyectos con esta EGIS, las familias y dirigentes lograron construir una relación de confianza con la EGIS, no así con la municipalidad.

En el caso del proyecto II, la dirigente destaca que si bien tuvieron una buena relación con la EGIS, no se visualizaron interacciones positivas con los demás actores, debido a que el comité no confiaba en el municipio por la experiencia anterior de fracaso.

Considerando los puntos recién señalados, podríamos pensar que en este caso operó un tipo de normatividad **preconvencional transitando hacia un nivel convencional** en términos de organización y coordinación de la red de actores que compuso estos proyectos, en tanto y cuanto se observa la jerarquía relativa de cada actor así como también se observa que la red y sus relaciones se rige desde el orden legal vigente o de lo establecido como mínimo.

En lo que refiere a la **resolución de conflictos** en ambos proyectos, no se observan conflictos mientras asumió esta EGIS. Fue un proceso rápido y con las decisiones tomadas a priori, lo que no dio pie a posibles conflictos durante el proceso. Sin embargo, antes de asumir esta EGIS, la Municipalidad era quien lideró los proyectos, los cuales no pudieron concretarse por falta de recursos y constructora que se hiciera cargo.

De ahí que es importante recalcar el carácter instrumental y operativo que acogieron estos proyectos, ya que estaban abocados exclusivamente a la concreción de las obras, lo que a su vez marca el proceso participativo desarrollado.

Otra de las explicaciones posibles en cuanto a la propia organización del comité correspondiente al proyecto I, tiene que ver con la ausencia de trabajo comunitario previo a la formación del comité. Eran familias allegadas al sector que el municipio según la demanda existente organizó en un gran comité que conformó este proyecto. Por ende, las familias no se conocían entre sí y no hubo trabajo comunitario que pudiese haber sentado las bases sociales del proyecto habitacional.

A diferencia del proyecto I, el proyecto II contaba con un trabajo comunitario previo para las familias que provenían de campamento. Por años venían desarrollando iniciativas que potenciaran el desarrollo comunitario, que sin embargo, no contribuyó a la formación del barrio. La dirigente entrevistada señala que si bien contaban con el apoyo de una fundación, no se logró unir a la población y desarrollar espacios comunitarios con la totalidad de familias que participaban en el comité.

Asimismo, las familias tampoco pudieron **tomar decisiones** importantes a lo largo del proceso, ya que la EGIS lo retomó por petición exclusiva del SERVIU. Frente a este escenario, se le encarga a la EGIS que realice un proyecto similar para los dos proyectos (que en ese momento estaban detenidos por más de 4 años) y que logre concretar las obras respectivas. De ahí que las familias no hayan podido tomar la decisión sobre el tipo de EGIS, vivienda y constructora. Tuvieron que acatar el único proyecto posible de concretar.

Pese a ello, las familias pudieron elegir el color de sus viviendas. El coordinador del proyecto reconoce que no se pudieron tomar decisiones en cuanto al tipo de vivienda ni constructora, pero destaca que el tema de áreas verdes y color de las viviendas fueron decisiones tomadas por la comunidad.

Por lo tanto, en la categoría de la matriz construida correspondiente a la **toma de decisiones** podemos observar que se pondera la decisión según las atribuciones legales de cada actor, dando espacio de decisión a los beneficiarios según lo establezca la normativa o decreto correspondiente. Por tanto, la responsabilidad recae en quien lo determine la normativa legal correspondiente al DS 174. Entonces diríamos que el referencial normativo que predomina en ambos proyectos en esta categoría es de tipo **convencional**.

Uno de los puntos que llama la atención del proyecto I correspondiente a la categoría según **tipo de participación**, es que en la entrevista realizada a las dirigentas del proyecto mencionan la poca importancia que le otorgaron al componente participativo o PHS durante el proceso. Esto se puede entender si consideramos los 4 años que llevaban con el subsidio adjudicado pero sin constructora que ejecutara la obra. De ahí que cuando comienza a trabajar la EGIS, las familias pusieran especial atención al pronto avance constructivo del proyecto habitacional más que en las instancias participativas.

En consecuencia, el PHS de ambos proyectos respondió a los mínimos establecidos por la normativa, desarrollando actividades y talleres básicos sobre el cuidado de la vivienda y las áreas verdes, principalmente. Las instancias en que participaban las

familias cumplían una función informativa, aclarando dudas y avances con respecto a la ejecución de las obras.

La diferencia entre ambos proyectos, radica en la conformidad en términos participativos de sus dirigentas. En el proyecto I, las dirigentas declaran que para ellas lo más importante tenía que ver con las obras referentes a la construcción de las viviendas, mientras que la dirigente del proyecto II afirma su inconformidad con respecto con lo realizado en materia de participación.

Considerando los elementos antes descritos, podemos argumentar que a lo largo de los procesos de los proyectos I y II, no se desarrolló un proyecto participativo más allá de lo establecido como mínimo por la normativa, lo que nos lleva a pensar en un nivel normativo de tipo **convencional**, donde el tipo de participación que prevalece está orientada al cumplimiento de funciones y roles en cada actor, consultando e implicando al poblador, pero su opinión no tiene carácter vinculante.

Por otra parte, podríamos pensar que el tipo de normatividad recae en un nivel **preconvencional**, cuando vemos que el tipo de **participación** no avanzó del nivel informativo y en algunos casos, consultivo. Lo anterior en tanto y cuanto la participación estuvo puesta en el juego de intereses recíprocos entre los actores participantes. No se consideró el conocimiento del “lego”, solo el del experto.

Para terminar, es importante señalar que a pesar de la escasa participación, que al parecer responde a una opción propia como comité, las entrevistadas del proyecto I quedaron conformes y satisfechas con el proyecto habitacional. Destacan el corto plazo en que se cumplieron los objetivos una vez que la EGIS se hizo cargo del proyecto, además de la buena localización y accesos a los servicios sociales municipales.

Como aspectos negativos las entrevistadas señalan que no se logró una unión entre vecinos, lo que se visualiza con mayor fuerza en la actualidad. Ello reafirma la importancia que tiene el trabajo comunitario a lo largo del proceso, compartir responsabilidades, tareas y crear confianzas entre los vecinos/as es un punto a favor



para el desarrollo posterior del barrio. De hecho, en la actualidad no se ha conformado la junta de vecinos, y por ende, no se han realizado mejoras ni ampliaciones a las viviendas.

Por lo tanto, ambos proyectos liderados por esta EGIS culminan con éxito gracias a la rapidez (desde el punto de vista de los entrevistados) con que se concretó el proyecto, lo que no quiere decir que sean proyectos con un alto nivel de normatividad en su operación.

En términos generales podemos observar que en ambos proyectos ejecutados por esta EGIS privada predominó el cumplimiento de mínimos, la centralización de funciones, el carácter informativo de los espacios de encuentro, lo que daría cuenta de un nivel bajo en normatividad, pre convencional con matices convencionales.

## **I. RECAPITULACIÓN**

A partir de los resultados recién señalados de cada proyecto habitacional según la EGIS correspondiente y matriz construida, -que conjuga tipo de referencial normativo con las dimensiones correspondientes a un enfoque de redes de políticas y participación-, se elaboró un cuadro que intenta situar a cada EGIS según las dimensiones antes mencionadas. Con ello, damos pie al capítulo de análisis y discusión de los resultados. A modo de recapitulación, se elaboró una tabla de resultados que comprende las distintas dimensiones abordadas en la descripción de resultados junto con el nivel de normatividad asignado en cada caso según corresponda. A continuación se presenta la siguiente tabla:

**Tabla N° 7: Resultados e Indicadores según Referencial Normativo**

EGIS:			Fundación		Municipal/Pública		Privada		
			Proyecto I	Proyecto II	Proyecto I	Proyecto II	Proyecto I	Proyecto II	
Número de Familias del Proyecto			40	125	300	64	48	70	
Conformación del comité			Conformación de directiva en asamblea con representantes del municipio, pobladores y miembros de la fundación.	5 comités agrupados en un gran comité	12 comités agrupados	Comité se conformó por las familias de 2 campamentos del sector	4 comités agrupados	Comité se conformó pro familias individuales y familias del campamento.	
				Los 5 comités independientes anteriores se mantuvieron como grupos de trabajo	5 dirigentes por cada agrupación formaron las directivas		Directiva unió las directivas de los campamentos de manera proporcional.		Directiva se conformó con 1 dirigente de cada comité.
					Una directiva por sector, y una directiva general del comité.	Directiva agrupó a dirigentes del campamento y a dirigentes de familias individuales.			
				Organización de la red/Tipo de coordinación			Corresponsabilidad.	Relación e interacción colaborativa y coordinada entre todos los actores del proyecto	"Familias deben acatar por la posibilidad que se les otorga"
Pobladores como "socios del proyecto no clientes"	Importancia de presencia del Alcalde								
Relación cercana entre comité, EGIS, constructora y SERVIU	Cercanía entre comité EGIS, SERVIU y Municipio	Directiva tenía relación directa con la municipalidad	Lógica Asistencialista				Relación de desconfianza con municipalidad	Relación cercana entre EGIS y comité del campamento (no así con individuales)	
		Relación cordial con el municipio					No hubo relación con la constructora		Relación con SERVIU se mantuvo en las exigencias normativas
Toma de decisiones	Elección de:	EGIS	Comité				5 comités pequeños y asamblea de directiva	Municipalidad	Municipalidad
		Constructora	Dirigentes con la colaboración de la	Previo acuerdo de directiva con dueños	Municipalidad mediante licitación	Municipalidad mediante licitación	EGIS contrató constructora	EGIS contrató constructora	

			Fundación	del terreno				
		Tipo de Vivienda	Comité y directiva	Comité y directiva	Directiva negoció	Hubo asamblea de comité pero directiva eligió	EGIS propuso y Comité aportó	EGIS presentó una opción y se aceptó en asamblea
	Instancia		Mesa de trabajo fue la instancia de toma de decisión y acción del comité con independencia de la fundación	Mesas de trabajo lideradas por la directiva	Mesas de trabajo informativas	Existían espacios donde se exponían diferentes opiniones y se decidía Alcalde facilitó los procesos de toma de decisiones	Asambleas informativas y deliberativas	Reuniones informativas para ver avances
Resolución de conflictos de interés			Directiva representaba a la mayoría en la acción y toma de decisiones	Trabajo de concientización en pos del bien grupal	Apoyo de SERVIU y Chile Barrio	Directiva asumió responsabilidades.	No se observan	No se observan
				Organización y coordinación entre los actores del proyecto y agentes externo	Directiva representaba a las mesas de trabajo frente a la municipalidad			
				Calidad del trabajo de la directiva fue clave				
Plan de habilitación social	Diseño del Plan	Diagnóstico Participativo (focus group, entrevistas semi-estructuradas a la dirigente, árbol de problemas en asamblea)	Diagnóstico participativo (árbol de problemas, diagnóstico realizado por Vicaría de la Pastoral Social, ficha de preguntas a coordinadores y observaciones)	Plan de habitación tipo. Diagnóstico mediante aplicación ficha SERVIU	Plan de habitación tipo. Diagnóstico mediante aplicación ficha SERVIU	PHS no fue prioridad	PHS se remitió a lo necesario y exigido por SERVIU	
		Aplicación ficha SERVIU						
	Periodicidad	Mesas de trabajo semanales	Mesas de Trabajo Semanales Mesa Coordinadora Semanal	Reuniones periódicas informativas	Mesas de trabajo y asambleas	Asambleas y reuniones informativas	Asamblea informativa cada 2 meses	
		Ejecución del Plan	Constitución de comisiones por área de interés	Constitución de comisiones de salud, educación, áreas	Realización de 2-3 talleres en horario extensivo en días	PHS basado en Asistencialismo	Talleres no fueron elegidos por la comunidad pero	Se hicieron pocos talleres y no se incluyeron
	Talleres no acorde							

			verdes, deportes y seguridad.	completos.	a la realidad de la comunidad	sirvieron	instancias de participación o esparcimiento entre familias.
		Alianza con corporación Judicial		Talleres no fueron de mucha utilidad.		Las actividades eran de avance del proyecto con EGIS o Constructora	
		Realización de talleres y capacitaciones de utilidad para pobladores.	Actividades para el fortalecimiento de la organización comunitaria	Se ayudó con actividades a familias con problema de ahorro		Actividades de ahorro fueron individuales	
	Participación e Involucramiento	PHS más allá de lo exigido por SERVIU	Participación fue fundamental.	Asistencia obligatoria	Asistencia Obligatoria	Espacios de reunión además de informativos contribuyeron en la generación de confianza con la EGIS y entre las familias	Lo participativo no fue un elemento desarrollado por la EGIS ni por el comité
		Agotamiento del proceso debilitó participación	Familias atribuían importancia al PHS	Instancia servía para que la directiva rindiera cuentas al comité	Instancia informativa de los avances del proyecto		
			Proyecto destacó por participación, pro-actividad e iniciativa				

Simbología:

Pre convencional

Pre convencional con matices convencionales

Convencional

Convencional con matices post convencionales

Post Convencional

Fuente: Elaboración propia

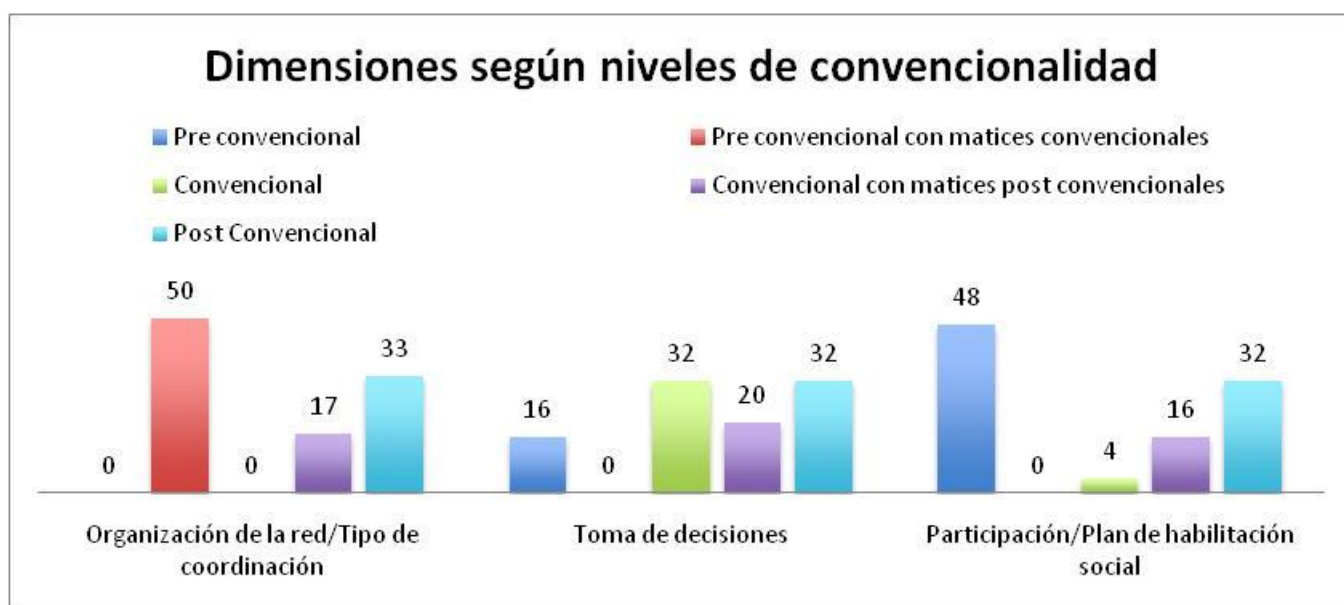
A partir de los resultados obtenidos, se elaboró una tabla de frecuencias según los distintos indicadores derivados para cada dimensión abordada. A continuación se muestra la tabla que detalla las frecuencias por dimensión según el referencial normativo:

Tabla N°8: Niveles de convencionalidad según las distintas dimensiones que componen la red de políticas públicas

<b>Niveles de convencionalidad/Dimensiones</b>	<b>Organización de la red/Tipo de coordinación</b>	<b>Toma de decisiones</b>	<b>Participación/Plan de habilitación social</b>
Pre convencional	0	4	12
Pre convencional con matices convencionales	9	0	0
Convencional	0	8	1
Convencional con matices post convencionales	3	5	4
Post Convencional	6	8	8

Por tanto, a partir de los distintos resultados de los proyectos, se pueden distinguir diferentes indicadores en cada uno de los casos. En este sentido, los indicadores arrojados se sumaron en tanto dimensión y tipo de convencionalidad. La finalidad de este ejercicio, permite comparar y observar gráficamente los principales resultados de esta investigación. El gráfico que se muestra a continuación busca demostrar lo anteriormente señalado.

Gráfico N°5: Dimensiones según niveles de Convencionalidad



Fuente: Elaboración propia

En la dimensión correspondiente a la Organización de la red y tipo de coordinación, se observa, a partir de las EGIS y proyectos abordados, que existe una predominante tendencia hacia un tipo de referencial normativo pre convencional con matices convencionales. En segundo lugar, se distingue un nivel post convencional, que correspondería a los dos proyectos de la EGIS Fundación. El gráfico, refleja la tendencia en tanto niveles de normatividad según los casos estudiados.

En cuanto a la dimensión correspondiente a la toma de decisiones de los actores que participaron en cada proyecto habitacional seleccionado, se puede visualizar que en la mayoría de los casos las decisiones fueron más bien compartidas, sobre todo en el caso de la EGIS Fundación, donde la directiva tomaba un rol protagónico en los procesos de toma de decisiones. Por tanto, se puede decir que los niveles de normatividad que se observan en esta dimensión, transitan de un estadio convencional hacia uno post convencional.

Por último, se observa la dimensión correspondiente a la Participación y Plan de Habilitación Social según los niveles de normatividad. A partir de los resultados obtenidos, en la mayoría de los casos se destacan niveles de normatividad de tipo pre

convencionales. Esto da cuenta de un tipo de participación que no logra trascender a espacios vinculantes ni deliberativos, alcanzando sólo el nivel informativo de participación. En el caso de la EGIS Fundación, los resultados son distintos, puesto que tanto las dirigentes entrevistadas como las familias, destacan el carácter vinculante y deliberativo de los espacios de participación.

Por tanto, los resultados que se develan de esta dimensión dan cuenta de una baja intensidad participativa en los proyectos habitacionales, a pesar de que existe el Plan de Habitación Social, que se supone sería el espacio de expresión de la participación de las familias en su proyecto habitacional.

Ahora bien, si observamos los resultados expuestos según las EGIS seleccionadas, podemos apreciar lo siguiente:

Tabla N° 9: EGIS según Niveles de Convencionalidad

<b>EGIS / Niveles de convencionalidad</b>	EGIS Fundación	EGIS Municipal/Pública	EGIS Privada
Pre convencional	0	10	10
Pre convencional con matices convencionales	0	3	6
Convencional	0	4	8
Convencional con matices post convencionales	0	15	0
Post Convencional	35	0	0

A partir de la tabla recién señalada, se expone a continuación el gráfico que refleja dichos resultados en tanto EGIS en cuestión.

Gráfico N°6: EGIS según niveles de Convencionalidad



Fuente: Elaboración Propia

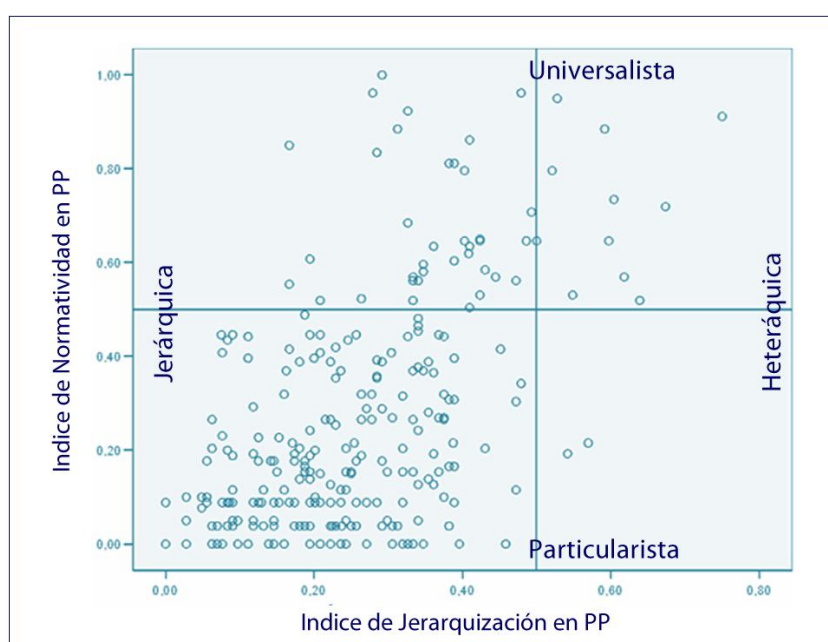
Desde este gráfico, podemos observar las importantes diferencias que existen entre EGIS según niveles de convencionalidad establecidos. En este sentido, la EGIS fundación destaca por sobre las otras dos, en tanto que alcanza niveles postconvencionales en todas las dimensiones consideradas en esta investigación.

Ahora bien, si comparamos los resultados recién señalados con la cartografía de normatividad y jerarquización de Políticas Públicas en Chile correspondiente a los resultados de la Investigación Fondecyt<sup>67</sup> (Miranda y Mascareño, 2010), podemos visualizar ciertas concordancias y eventuales diferencias que se desprenden de ambas investigaciones.

<sup>67</sup> Para la construcción de la siguiente cartografía de normatividad y jerarquización de políticas públicas, se construyeron índices sobre la idea de justicia y el tipo de acción. La muestra total analizada quedó conformada por 258 casos válidos, de 279 encuestas respondidas.



Gráfico N°7: Cartografía de Normatividad y Jerarquización de Políticas Públicas



Fuente: Fondecyt N° 1095186 (Miranda y Mascareño, 2010)

En la Investigación Fondecyt, titulada *“Normatividad y complejidad en las Políticas Públicas. Un estudio del caso chileno”*, los principales resultados demuestran el marcado carácter pre convencional y convencional en la formulación y desarrollo de las políticas públicas en Chile junto a una visión jerárquica de sociedad que determina un carácter altamente centralizado del *policy-making* (Miranda, 2011).

Desde los resultados de ambas investigaciones, se visualizan puntos de encuentro y convergencias que tienen que ver con la predominancia del carácter pre convencional con matices convencionales que corresponderían, en el caso de esta investigación, a los casos abordados de las EGIS privada y pública. Si bien se visualizan matices en cada una de las dimensiones, en los proyectos habitacionales correspondientes a estas EGIS la tendencia es hacia niveles pre convencionales y en algunos casos convencionales. Por otra parte, las diferencias que se pueden observar en este sentido, tienen relación con la EGIS Fundación, puesto que en las distintas dimensiones los niveles de normatividad que se presentan son de tipo post convencional.

Por lo tanto, podemos decir que si bien resaltan concordancias entre los resultados de las investigaciones, también existirían diferencias que tienen que ver con las precondiciones procesuales y normativas de la EGIS Fundación que se tomó en este estudio. Recordemos que uno de los principios de esta entidad, es la participación de las familias en cada una de las fases que conforman el proyecto habitacional.

## **CAPÍTULO V:**

### **ANÁLISIS Y DISCUSIÓN:**

#### **I. REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL PROGRAMA FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA**

El presente apartado tiene por objetivo discutir a la luz de los principales resultados y hallazgos de la investigación y las aproximaciones teóricas, el funcionamiento del programa Fondo Solidario de Vivienda en función de los 6 proyectos escogidos correspondientes a las 3 EGIS de distinta naturaleza jurídica.

Uno de los propósitos de esta tesis tiene que ver con la comparación entre EGIS según el modo de operar en los proyectos habitacionales. En un comienzo afirmamos que probablemente existían diferencias en términos normativos entre EGIS de distinta naturaleza jurídica.

Pues bien, desde las entrevistas realizadas e información recogida durante el trabajo de campo, pondremos atención en las diferencias que se observan entre las 3 EGIS a partir de la matriz construida, para luego afirmar que efectivamente las diferencias son reales.

Como punto de partida del análisis, recordaremos que esta tesis observará desde el enfoque de gobernanza democrática el Programa FSV de la Política Habitacional chilena, en sus dos materializaciones posibles: redes de políticas públicas y participación de los ciudadanos en la política.

Todo ello se enmarca en procesos que responden a las transformaciones semánticas y estructurales propias de la sociedad moderna, caracterizada por una mayor complejidad y dinamismo, de las que el contexto chileno no queda al margen. El tránsito de una sociedad administrada a una sociedad que participa en el accionar del gobierno implicaría un nuevo trato con los actores de la sociedad.

Como bien señalamos en el capítulo teórico de esta tesis, el concepto de gobernanza y redes de políticas toma en cuenta distintos elementos y características que facilitan su

estudio y que en este caso en particular pondremos en discusión en torno al programa FSV de la política habitacional chilena. Tal como señala Ruano (2010) la participación del Estado en los procesos de gobernanza puede variar desde su contemplación como coordinadores hasta ser uno tan sólo de los actores políticos más relevantes del proceso de gobernanza. En este caso en particular, diremos que el Estado es quien orienta y diseña la política, pero su posición en la red será más bien tangencial con los demás actores, es decir, solo en determinadas ocasiones, el Ministerio de Vivienda, se hará presente.

Así también observaremos qué tipo de participación opera en los casos seleccionados poniendo especial énfasis en la participación de las familias usuarias y beneficiarias del programa habitacional.

Dentro de las principales características y elementos que configuran las redes de políticas se encuentran (Arenilla, 2010): la interdependencia de los actores; la diversidad de actores; los patrones de las relaciones; existencia de un objetivo común; institución pública a cargo. A ello, agregaríamos en esta tesis, el referencial normativo que orienta la política como un elemento que, según la investigación de Miranda y Mascareño (2010), dan forma a las políticas (Stein y Tomassi, 2006).

En este sentido, esta tesis sostiene que una red de políticas públicas además de sus propias características, arrastra un referencial normativo que es condición de posibilidad de procesos que operan en red que coordina diferentes actores.

En este contexto, Luis Aguilar (2006) revisita de forma crítica el cómo se ven las políticas públicas, argumentando que es necesario que incurra una apertura interdisciplinaria que permita un diálogo necesario entre las distintas disciplinas que dan forma a las políticas. De esta manera, esta tesis intenta situarse en esta discusión desde un campo particular para observar las condiciones de posibilidad de referenciales normativos de mayor nivel.

Decimos que el programa FSV se observa desde las principales características de un enfoque de red de gobernanza, puesto que en su implementación participan distintos

actores, de diversa naturaleza jurídica (públicos, privado y tercer sector) los que a su vez dependen entre sí para poder alcanzar los resultados que se concretaría en este caso, en la obtención de la vivienda definitiva. La Institución a cargo es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y más concretamente el SERVIU metropolitano de Santiago. Los patrones de relaciones se configuran según las funciones establecidas y características de cada actor que pueden ser distintas en cada caso.

En base a lo anterior, esta tesis aborda los elementos que dan forma a la política y lo operativo de ella. En palabras de Habermas, observamos no solo la facticidad de las políticas, su funcionamiento y operación, sino también, la validez de ellas que harían alusión al referencial normativo que las sustenta.

Por otra parte, el programa FSV desde su semántica se define como participativo con el fin de situar a las familias como los principales protagonistas de los proyectos de vivienda.

A partir de los elementos recién señalados, este apartado se estructurará en 3 ejes centrales que abordarán el análisis de los resultados así como los principales hallazgos observados: Génesis y funcionamiento del programa FSV; Redes de políticas públicas en el Programa FSV; Participación en el Programa FSV.

### **1. En torno de la Génesis y funcionamiento del Programa FSV**

De acuerdo a lo señalado por el jefe del Departamento de atención de grupos vulnerables de la División de política habitacional, el programa Fondo Solidario de Vivienda nace a partir de las debilidades y problemas detectados de los programas anteriores. El programa se conforma el año 2001 con un plan piloto que se puso en marcha en 5 regiones del país con 20 proyectos en total. La génesis del DS 174 contempla varias razones en su inicio: la principal tenía que ver con la necesidad de focalizar. Hasta ese entonces, no existía un programa focalizado para los grupos vulnerables, sino que operaban programas más genéricos de vivienda básica progresiva, que comprometían a los beneficiarios con una deuda o crédito posterior.

Con el tiempo se hizo evidente la incapacidad de las familias de poder pagar las deudas comprometidas, por lo que se pensó en un nuevo programa para las familias más vulnerables del país que no considerara deuda posterior.

En este contexto, se genera el Programa Fondo Solidario de Vivienda correspondiente al DS 174 el que incorpora la participación de privados en toda la línea del proceso, desde el diseño hasta la ejecución. En segundo lugar, la flexibilidad y mayor descentralización del programa, tal como lo señala el funcionario del MINVU, “dar solución y ser más flexible a casos particulares a comités, las comunas donde a veces no se podía llegar... es una forma de descentralizar pero a menor escala” (Funcionario MINVU:1). En tercer lugar y más importante para el funcionario entrevistado, fue la mayor participación de las familias en el proceso “cambiar el eslogan de antes de ‘me salió la casa’ por ‘yo escogí una casa, yo participé de mi proyecto’ y ahí se abrió lo de la habilitación social y otros mecanismos de participación” (Funcionario MINVU:1).

Estos elementos dieron forma al diseño del programa FSV que operó desde el año 2006 hasta el 2012. Los fundamentos que se explicitan concuerdan con los lineamientos de los enfoques sobre nueva gestión pública y gobernanza. De la gerencia pública se destacan la incorporación de privados en el desarrollo de la política, así como también los indicios de una mayor flexibilidad y descentralización de los procesos. Como aspecto clave y fundamental de este programa, se destaca la incorporación de procesos participativos en las distintas etapas de la política así como también la participación de intermediarios externos encargados de ejecutar el programa habitacional.

Así, la puesta en marcha del programa reconoce, por un lado, la ineficacia e ineficiencia del proceso anterior que dejaban en claro que éstas no arrojaban los resultados previstos o que distaban de lo diseñado con lo ocurrido (Aguilar, 2006).

Tal como lo señala la funcionaria del SERVIU, la incorporación de intermediarios en el proceso de la política se fundamenta en que no se estaba entregando un buen producto, y por tanto el ministerio como entidad representante del gobierno no contaba ni con los recursos ni capacidades para avanzar en una mejora en la política.

De ahí, la concordancia con los postulados de los distintos autores sobre el enfoque de gobernanza, que demuestran la necesidad imperiosa por avanzar hacia un trabajo colaborativo donde se aúnan capacidades y recursos desde las diferentes esferas de la sociedad. Reconocer la necesidad de aunar capacidades, recursos, conocimientos y habilidades de otros sectores para juntos poder hacer una gobernación que cumpla eficiente y eficazmente las funciones y necesidades que los gobiernos están llamados a cumplir (Mascareño, 2010; Aguilar, 2006).

En el diseño del programa participaron distintos actores externos al Ministerio a cargo. Ello permitió la incorporación de las distintas posiciones en la formulación del programa, lo que no estuvo exento de problemas. Según el funcionario del MINVU, la incorporación de los distintos actores también dio pie a intromisiones que terminaron muchas veces en corrupción, inoperancia, exceso de poder en la gestión al sector privado, reconociendo las propias trampas del sistema que se forman a partir del decreto. Un ejemplo de ello, fue el subsidio de localización aprobado en este decreto: “hacían especulación con el terreno, lo compraban en 1 UF y después lo vendían en 5 UF y poco a poco uno va conociendo las trampas del sistema que las arman a través del decreto, uno siempre va un poco más atrás que las trampas” (Funcionario MINVU: 2).

Lo anterior fue motivo para realizar sobre la marcha varias modificaciones al decreto (entre 8 y 10 aprox.), aunque lógicamente no solo fueron las “trampas del sistema” las que llevaron a modificar, sino también la posibilidad de mejorar ciertas prácticas o de optimizar recursos. La principal y gran modificación tuvo que ver con el subsidio de localización, donde se otorgaban mayores recursos económicos para terrenos mejor localizados, la idea era que “las familias se quedaran en las mismas comunas donde residían, ese factor es importante, porque llevarlas 3 o 4 comunas más allá al norte al sur, así gran porcentaje de las familias se quedaban en la misma comuna donde residían” (Funcionario MINVU: 3).

Como mencionamos anteriormente, este programa incluye desde su génesis la participación de terceros en la gestión e implementación de los proyectos

habitacionales. Así, surge la figura de los intermediarios y con ello se transparenta la externalización que se había empezado a producir en los programas anteriores a éste.

El rol de los intermediarios es clave durante todo el proceso, pues es quien ejecuta los proyectos habitacionales de todo el país. En este sentido y tal como lo menciona la funcionaria entrevistada del SERVIU metropolitano, el Ministerio es el actor que “piensa y diseña la política” y el SERVIU sería su “brazo ejecutor”. Para ello, necesitan de colaboradores por la demanda que existe en la región y la incapacidad o lo poco eficiente que es una institución que se haga cargo de toda la demanda de la región. Eso permite recoger particularidades de cada uno de los beneficiarios o de los grupos. Por tanto, es clave la relación que pueda tener el intermediario EGIS con las familias, ya que podría existir una relación asimétrica a través del intermediario en términos de poder.

En ese sentido, se espera que todas las entidades que participan en este proceso, estén conversando y generando un buen resultado final, puesto que el diagnóstico del MINVU que sustenta esta idea es que a pesar de que también se incorporaba el mundo privado en la ejecución de los proyectos no se estaba entregando el mejor producto. Se visualiza entonces el cambio en tanto al rol que cumplían los privados en los proyectos habitacionales. Antes solo construían los proyectos y para ello, había que presentarles un proyecto interesante en términos económicos, por lo que se tendían a construir grandes “guetos de pobreza” o concentraciones con más de 300 o 500 viviendas en un mismo sector. Con el nuevo programa, se modifica esto incorporando a distintos actores durante todo el proceso. Desde la génesis del comité hasta la entrega de las viviendas.

Otro aspecto interesante de analizar según lo señalado por los funcionarios y también estipulado en la normativa, tiene que ver con los mecanismos de regulación, las evaluaciones y monitoreo entre los distintos actores participantes. En cuanto a los mecanismos de regulación, desde el MINVU se establecen ciertos mínimos que se deben cumplir para asegurar el funcionamiento y avance de los proyectos.



El monitoreo del proceso en cuanto al progreso de las distintas etapas del proyecto, se resuelve por medio del cumplimiento de los mínimos y requisitos acordados entre las partes. A partir de ahí, los funcionarios mencionan que las evaluaciones estarían remitidas al cumplimiento de los mínimos establecidos. Sin perjuicio de ello, ambos sostienen que lo ideal sería poder contar con evaluaciones constantes así como también *feedback* entre los actores.

Considerando los puntos abordados hasta aquí, surgen dudas si en la génesis del programa en términos de diseño, hubo un proceso de participación de tipo post convencional. Al parecer la política considera la participación ex post en la ejecución de la política, pero ex ante no emergen procesos de deliberación por parte de los ciudadanos. Si bien el funcionario menciona que en la formulación y diseño de la política participaron actores externos al Ministerio, tales como ong's y municipios, no se consideraron las voces de los protagonistas de la política: los ciudadanos afectados.

Por tanto, no hay evidencia que haya existido un tipo de participación post convencional desde una fase ex ante, lo que a su vez se vuelve un desafío para una política futura que considere mecanismos de participación hacia los propios afectados, en el establecimiento de la agenda.

## **2. Redes de Políticas Públicas en el Programa FSV. Coordinación entre actores y control social.**

En base a las aproximaciones teóricas revisadas y los hallazgos emergentes desde los resultados de esta investigación, este ítem busca analizar y discutir el programa desde un enfoque de redes de política en sus principales dimensiones.

En esta lógica, a la luz de una observación de segundo orden, se propone analizar la coordinación entre actores no solo desde el funcionamiento de la política, sino también desde los proyectos abordados en esta tesis. Para ello, se consideraron los hallazgos que hacen referencia al control social y transparencia en los procesos así como también la propia organización de la red en los proyectos habitacionales

Además se discutirá la puesta en juego de los diferentes intereses de los actores que participan en el programa; la relación entre ellos en tanto posibles asimetrías e inequidades y; el rol de los intermediarios en la política.

Como bien se señaló en el capítulo teórico de esta tesis, la coordinación entre actores es clave en el funcionamiento de la red, reconociendo que existen diferentes formas de coordinación. Ésta puede ser jerárquica y centralizada, que correspondería a un nivel preconvencional en referencial normativo, o desde el otro polo, una coordinación descentralizada y horizontal de tipo postconvencional.

Por tanto, no basta solo con que exista coordinación entre los actores, puesto que la red podría estar liderada por un orden jerárquico en su composición y forma de proceder, lo que nos diría de una red de tipo preconvencional en cuanto a la coordinación.

Para analizar este punto, debemos tener en cuenta que los actores que participan en la red están definidos desde la normativa que establece la política, pero que la conformación de la misma y el modo de operar de esta, se da según los casos particulares de la misma.

Ahora bien, si observamos lo señalado por la funcionaria del SERVIU, -entidad que ejecuta la política y que se relaciona con los actores-, más que coordinación entre las partes, lo que efectivamente ocurre es un trabajo “compartimentalizado”, donde cada uno cumple su función específica sin conversar ni dialogar con los demás actores que conforman la red. Por otra parte, el SERVIU se vincula con los demás actores solo cuando hay conflicto, por lo que no se hacen parte de la red en términos de convivencia ni interacciones posibles.

“Yo tengo la sensación de que ministerio-egis-serviu-familias no tienen una conversación permanente, no hay un *feedback* permanente, que te permita mejorar políticas, que te permitiera... como sistemático, porque existen conversaciones no te digo que no, sobre todo cuando hay conflictos, pero tú te metes cuando hay conflictos, entonces ahí queda en el fondo tu internación porque nosotros lo único que vemos son los conflictos, no vemos proyectos que se comparten así como sanamente” (funcionaria SERVIU:19).

Lo interesante es que desde los casos estudiados en esta tesis, se observa que si bien la relación con el SERVIU no es la más cercana ni la más presente, los distintos actores lo mencionan como un actor clave en el desarrollo de sus proyectos. En varios casos la presencia del SERVIU como miembro de la red ha sido fundamental a lo largo del proceso, e incluso, la mayoría de los proyectos tuvieron un territorial en su momento y al mismo director de la institución visitando su proyecto.

Al parecer la incertidumbre del SERVIU en tanto el desarrollo de los proyectos habitacionales a través de intermediarios, resulta un aspecto fundamental a considerar. El diagnóstico que ellos realizan sobre la coordinación y la relación entre los actores que participan en la red, no resulta especialmente auspicioso. Faltaría conversación entre los participantes, donde cada actor aportase la información que tiene que compartir para estar al tanto de cómo está operando la política, así como también de dar cuenta de posibles problemas o mejoras.

Para ello entonces, se debieran crear instancias de comunicación y encuentro que favorecieran una mejor coordinación e interdependencia entre las partes. Para el

SERVIU sería fundamental que los principales colaboradores fueran las familias, “son quienes deberían llegar con la información, quienes deberían estar supervisando en terreno lo que se está haciendo y si se está haciendo como se debería hacer” (FS: 20). De ahí la importancia de la participación y de contar con comunidades empoderadas, “si tienes una agrupación bien empoderada por lo general tienes buenos resultados”, prosigue.

Desde los casos observados, se confirma la idea de que con dirigentes empoderados los resultados son buenos. Los 2 proyectos liderados por la EGIS fundación y que contaban con una historia de vida en el campamento donde vivían, la presencia y participación de los dirigentes fue clave. De hecho una de las razones que explicaría el alto nivel participativo en esos proyectos, tiene que ver con el empoderamiento de los dirigentes que a su vez se propagaba en el comité. Así también, uno de los proyectos correspondiente a la EGIS municipal que también tenía estas características, en términos participativos y toma de decisiones a lo largo del proceso, avanzó más allá de los espacios que el municipio entregaba.

Ahora bien, la entrevistada también advierte que tener comunidades con dirigentes empoderados se transforma en una amenaza para las EGIS y constructoras. “Porque es gente que tú no puedes ejercer el control que a lo mejor te gustaría ejercer para poder hacer tranquilamente lo que quieres hacer” (FS: 21). Aquí aparecería otro elemento interesante de profundizar, puesto que al parecer los intermediarios preferirían comunidades con débil organización comunitaria, que les permite tomar sus propias decisiones sin considerar a las familias como las reales protagonistas del proceso. Ello diría de un referencial preconventional en lo normativo en tanto existiría un juego de intereses particulares.

Por lo tanto, el trabajo debiera encaminarse hacia el empoderamiento de las familias, que cuenten con la información necesaria y disponible, que sean conscientes de sus deberes y derechos para que puedan administrar su propio capital y miren el proceso sintiéndose dueños del mismo. Sin duda, resultaría fundamental tener buenas EGIS que logren cumplir el PHS y trabajar en conjunto con las familias.

## 2.1 El control social y transparencia en los procesos

Cuando una política opera en red y cada actor cumple sus funciones poniendo en juego sus propios intereses y procedimientos, es importante que existan mecanismos de control que permitan transparentar los procesos y recursos que se ponen en juego.

En el caso del programa FSV en general, existen supervisiones de parte del MINVU que tienen por objetivo supervisar que los recursos del Estado se estén utilizando de la forma correcta. Desde lo señalado por los funcionarios del MINVU y SERVIU, se observa que en definitiva la relación que se sostiene entre la Institución y los demás actores se concreta en supervisiones de rigor. Para ello existe un supervisor de obras y uno para el área social, quien revisa si el PHS se está o no llevando a cabo de la forma en que se planificó.

Ahora bien, desde el SERVIU se espera que haya un mayor control social para denunciar cuando no están funcionando bien los programas, en tanto los intermediarios e irregularidades en torno al proceso. Ello porque según el diagnóstico realizado por los funcionarios, los resultados de las supervisiones a los intermediarios EGIS señalan que los intermediarios efectivamente no cumplen con lo estipulado, detectando un mal manejo con los recursos en torno a los resultados.

El tema estaría dado por la baja capacidad de control que tienen como Ministerio. Por ende, se esperaría como solución o estrategia no solo dirigentes empoderados, sino también familias que controlen a sus dirigentes.

En este sentido, se vuelve relevante distinguir cuándo un proyecto es exitoso o no en términos de resultados del proceso. Desde los casos estudiados en esta investigación, se da la diferencia. Existen proyectos que se desarrollan en menos tiempo, incluso menos de un año como es el caso de la EGIS privada que se consideró en este trabajo, mientras que existen otros proyectos que tardan más tiempo del estipulado (hasta 3 años algunos), pero que cuentan con procesos participativos más fuertes.

Son muchas las combinaciones que se pueden establecer al respecto. Sin embargo, esta distinción es importante si consideramos los recursos económicos que se asignan

para cada proyecto. Es el mismo dinero para un proyecto que dura 9 meses al que dura 2 años o más. Por ende, los recursos para el que dura más son escasos e incluso pueden entrar en una necesidad de suplemento de recursos. Este fue el caso de la EGIS fundación, que si bien destaca por un referencial normativo de tipo postconvencional en el funcionamiento de la red y en la participación de las familias, han tenido variados problemas de recursos en sus proyectos.

En cambio, la EGIS privada que tomó dos casos que arrastraban un fracaso anterior, con los mismos recursos realiza un proyecto habitacional en 9 meses, pero con un bajo nivel de participación de las familias.

Esto se condice con lo planteado por Habermas en tanto la facticidad y validez de las políticas. No solo importa que la facticidad se dé según la operatividad de la política, sino también la validez en términos normativos que van más allá de su modo de operar.

## 2.2 Organización de la red y coordinación entre actores en los proyectos habitacionales

En cuanto a la organización de la red y coordinación entre actores, se observan diferencias entre las 3 EGIS. Se aprecia una tendencia hacia un nivel de normatividad mayor para la EGIS tipo Fundación, en contraste con lo que se observa en la EGIS privada donde la coordinación entre actores predominaría el ajuste de roles y funciones de cada actor al orden legal vigente. En tanto en la EGIS municipal se observan diferencias entre los dos proyectos abordados. En uno de ellos existiría mayor nivel de normatividad, lo que se podría explicar por la organización y tipo de comunidad, con directiva empoderada y partícipe de todo el proceso.

En tanto, al observar la EGIS fundación según la matriz construida, podemos decir que a modo general el referencial normativo que operó en los dos proyectos seleccionados de la fundación, tendería a un mayor nivel de intensidad normativa en comparación con los otros proyectos observados.

A diferencia de las otras EGIS seleccionadas en esta tesis, en el caso de la EGIS fundación, se destacó en ambos proyectos el número de actores que participaron en la ejecución de estos, mientras que en la EGIS privada solo participaron los definidos según la normativa. Esto podría explicarse a partir de varias razones. Por un lado, la fundación no cuenta con los recursos económicos suficientes para concluir un proyecto de vivienda que sobre pase los mínimos establecidos en la normativa, lo que requiere de más recursos tanto económicos, humanos y de conocimiento que solo pueden aportar actores privados o públicos. De esta forma, la fundación se asocia a otras entidades que colaboren en el desarrollo de alguna de las áreas del proyecto.

Por otro lado, la fundación se sustenta gracias al aporte de terceros, lo que instala una lógica colaborativa que también es parte de los proyectos de vivienda desarrollados por ésta. Lo anterior también se podría visualizar como un aspecto negativo en la medida en que los subsidios entregados no son suficientes para concretar los proyectos habitacionales, de ahí la necesidad de contar con aportes externos para co financiarlos.

En ambos casos analizados de la EGIS fundación, se visualiza que no solo la EGIS se vincula con los demás actores participantes, sino también y en forma protagónica, los dirigentes de cada uno de los proyectos. En este sentido, desde las entrevistas realizadas a los dirigentes se destaca la relación con los actores formales e informales que formaron parte del proyecto, instaurando reuniones o espacios de trabajo con cada uno de ellos.

En el caso del proyecto I, tanto la dirigente como el coordinador social entrevistados señalan la importancia de las interacciones, acuerdos y compromisos atendidos en el proceso. A modo de ejemplo, mencionan el acuerdo instalado con el Arzobispado de Santiago, ex dueños del terreno donde se emplazó la villa, sobre la incorporación de áreas verdes y espacios de recreación y entretenimiento en el condominio a cambio de una parte del terreno cedido.

Así también, la relación entre la constructora que ejecutó las obras, con la EGIS y la directiva fue un aspecto vital en el desarrollo del proyecto. La constructora participaba

de las mesas de trabajo y asambleas, constituyéndose como un actor más dentro del proceso.

En el proyecto II desarrollado por esta EGIS, la coordinación y colaboración de los distintos actores que participaron en este proyecto, fue fundamental. Una amplia gama de actores externos a los mínimos establecidos por la normativa, aportaron con sus conocimientos y recursos específicos en los distintos momentos del proceso.

En cambio, en el caso de la EGIS municipal, desde las entrevistas realizadas se observa la preponderancia de la jerarquía relativa de cada actor, situando la responsabilidad del proyecto en manos de la EGIS correspondiente que a su vez se vincula fuertemente con el SERVIU como el actor que facilita el proceso. Esto se visualiza aun más desde lo señalado por los coordinadores de los proyectos.

Por otra parte, cabe señalar que en uno de los proyectos de la EGIS fundación existieron fuertes complicaciones que necesitaron de la colaboración de muchos. El comité con la EGIS permitió incorporar variados actores en el proceso, los cuales fueron claves para el logro.

Las mesas de trabajo y asambleas donde participaban los diferentes actores, se constituyeron en los espacios fundamentales para discutir, dialogar e informar sobre las distintas decisiones y avances del proyecto. Si bien cada actor cumplió su función determinada y aportó en las distintas instancias, la directiva se constituyó como el actor fundamental para el logro del proyecto y clave, para la coordinación entre las partes.

En este sentido, podríamos inferir que la coordinación entre los actores y organización de la red iría más allá de las relaciones regidas desde el orden legal que establece la normativa del FSV, avanzando hacia una coordinación horizontal descentralizada de tipo **post convencional** en términos de referencial normativo.

Por otra parte, en el caso de la EGIS municipal, las relaciones entre los actores responden al cumplimiento de lo “mínimo” establecido por la normativa que regula el funcionamiento del FSV. Esto se concretó en las reuniones estipuladas como



justamente necesarias entre los actores participantes. En este sentido, podríamos decir que la organización de la red de actores del proyecto I asociado a la EGIS municipal es de tipo **pre convencional con matices convencionales** en el referencial normativo, sobre todo al observar la no consideración de las familias beneficiarias en la co construcción del proyecto. Esto en tanto se observa que predomina la jerarquía relativa de cada actor y que las relaciones se rigen desde el orden legal vigente, desde lo establecido como mínimo.

Otro aspecto relevante en este sentido, tiene que ver con la relación de dependencia que se observa entre las familias y el municipio como institución. Esta relación no cambia ni se modifica en el momento en que la Municipalidad pasa a ser EGIS del proyecto, más bien, se mantiene y se fortalece la lógica del asistencialismo.

Además, desde las entrevistas realizadas, no existió relación entre las familias y la constructora, ni tampoco se apreció un trabajo ni organización comunitaria entre las familias que conformaban el comité. Todas las actividades e instancias de coordinación se remitieron a lo establecido como mínimo dentro del decreto.

En el caso de esta EGIS existe una diferencia importante entre un proyecto y otro. Esto se podría explicar por el nivel de organización previa que tenían como comunidad.

En el proyecto II correspondiente a la EGIS Municipal, se observa cómo la comunidad convoca y desarrolla distintos espacios de coordinación, negociación y deliberación en conjunto. Si bien este proyecto estaría bajo las mismas condiciones que el anterior, al parecer fue la comunidad quien instauró espacios con la constructora, municipio, alcalde y socios del comité en relación con los avances y decisiones del proyecto. Aunque dista de una coordinación de tipo horizontal y descentralizada, es importante destacar la presencia y participación de las familias en los espacios y decisiones a su alcance. Ello se puede visualizar en la fuerte relación que tenían las familias con la constructora que ejecutó las obras, sin necesitar al municipio como intermediario entre ellos.

Entonces, podríamos decir que en este caso en específico, el referencial normativo tendería hacia un **nivel convencional con matices post convencionales**, en tanto y cuanto la fuerte consolidación de la directiva y de la comunidad tensionaría la condición de posibilidad hacia niveles post convencionales correspondientes a una coordinación horizontal.

Si comparamos la EGIS municipal y fundación con la EGIS privada, observamos que en esta última se distingue un menor nivel de intensidad normativa en todas las categorías consideradas en comparación con los demás proyectos correspondientes a la EGIS privada abordados en este trabajo. Sin embargo, ambos proyectos se concretaron con éxito y en los tiempos estipulados una vez que esta EGIS se hace cargo.

En cuanto a la categoría correspondiente a la organización de la red y tipo de coordinación de los participantes, podemos observar que en ambos proyectos participaron los mínimos actores establecidos por la normativa, remitiéndose a las labores asociadas de cada rol.

Las reuniones que se realizaban entre la EGIS y directiva eran más bien informativas sobre los avances y aspectos claves del proyecto. Sin perjuicio de ello, la directiva destaca en la entrevista la buena relación y disposición de parte de la EGIS para aclarar dudas y realizar consultas respectivas.

Las relaciones entre actores se daban según los requerimientos del proyecto. Por ende, las familias no tuvieron mayor contacto con la constructora a cargo de ambos proyectos, relacionándose esta última directamente con la EGIS y SERVIU. La constructora solo asistió a las reuniones cuando fue necesario.

Sin embargo y a pesar del corto tiempo que duró la ejecución de ambos proyectos con esta EGIS, las familias y dirigentes lograron construir una relación de confianza con la EGIS, no así con la municipalidad.

En el caso del proyecto II, la dirigente destaca que si bien tuvieron una buena relación con la EGIS, no se visualizaron interacciones positivas con los demás actores, debido a que el comité no confiaba en el municipio por la experiencia anterior de fracaso.

Considerando los puntos recién señalados, podríamos pensar que en este caso operó un tipo de normatividad **preconvencional transitando hacia un nivel convencional** en términos de organización y coordinación de la red de actores que compuso estos proyectos, en tanto y cuanto se observa la jerarquía relativa de cada actor así como también se observa que la red y sus relaciones se rige desde el orden legal vigente o de lo establecido como mínimo.

### 2.3 Resolución de conflictos en los proyectos habitacionales

En una red en que participan distintos actores con intereses particulares y específicos, suelen producirse conflictos entre sí de los que se desprenderían distintas estrategias de resolución. Si bien a partir de las entrevistas realizadas a los diferentes actores que participaron en los proyectos habitacionales se visualizaron conflictos durante el proceso, no en todos los casos se pudo apreciar de igual forma esta categoría.

Por tanto, la información recogida para este aspecto responde a la mayoría de los casos, pero no a la totalidad de éstos.

Si analizamos esta categoría de la matriz construida desde la EGIS fundación, observamos que en ambos proyectos los actores reconocieron el conflicto e intentaron solucionarlo en conjunto por medio de conversaciones y negociaciones. Existía confianza en el otro como actor relevante en el proceso, lo que permitió que las relaciones e interacciones entre ellos fueran fuertes y eficaces. Se podría decir que quienes lideraron este proyecto fueron las mismas familias representadas por la directiva de ese momento.

En este sentido, podríamos observar que la resolución de conflictos en los dos proyectos correspondientes a esta EGIS fue más allá de una resolución respecto al estricto apego de la norma, sino más bien, se intentaba conversar y negociar la mejor alternativa entre los actores participantes por medio de consensos. Por ende,

diríamos que de acuerdo a la matriz construida el referencial normativo tendería hacia un nivel **post convencional** en tanto y cuanto se reconocen las diferencias y se trabaja en conjunto, reconociendo como sujetos de derechos a los beneficiarios.

En cambio, en ambos proyectos remitidos a la EGIS municipal los conflictos que existieron durante el proceso los resolvió la EGIS municipio. En este sentido diríamos que según la matriz construida se reconoció la presencia del conflicto pero este lo resolvió el actor con más poder, que en este caso era el municipio. Desde ahí podríamos afirmar que el referencial normativo de tipo **convencional** sería el que predominó en estos proyectos.

En tanto, en los proyectos observados correspondientes a la EGIS privada, no se observan conflictos mientras asumió esta EGIS. Fue un proceso rápido y con las decisiones tomadas a priori, lo que no dio pie a posibles conflictos durante el proceso. Sin embargo, antes de asumir esta EGIS, la Municipalidad era quien lideraba los proyectos, los cuales no pudieron concretarse por falta de recursos y constructora que se hiciera cargo.

De ahí que es importante recalcar el carácter instrumental y operativo que acogieron estos proyectos, ya que estaban abocados exclusivamente a la concreción de las obras, lo que a su vez marca el proceso participativo desarrollado.

Otra de las explicaciones posibles en cuanto a la propia organización del comité correspondiente al proyecto I, tiene que ver con la ausencia de trabajo comunitario previo a la formación del comité. Eran familias allegadas al sector que el municipio según la demanda existente organizó en un gran comité que conformó este proyecto. Por ende, las familias no se conocían entre sí y no hubo trabajo comunitario que pudiese haber sentado las bases sociales del proyecto habitacional.

A diferencia del proyecto I, el proyecto II contaba con un trabajo comunitario previo para las familias que provenían de campamento. Por años venían desarrollando iniciativas que potenciaran el desarrollo comunitario, que sin embargo, no contribuyó a la formación del barrio. La dirigente entrevistada señala que si bien contaban con el

apoyo de una fundación, no se logró unir a la población y desarrollar espacios comunitarios con la totalidad de familias que participaban en el comité.

### **3. Diferentes Intereses puestos en juego**

En una política que opera en red multiactorial, conviven los diferentes intereses que cada actor resguarda y presenta para participar en la red. Los actores de las redes interactúan pero a la vez son interdependientes y coordinan sus acciones por medio de recursos e intereses (Cerrillo, 2005).

Lógicamente, las redes son algo más que un mecanismo de intermediación de intereses o de influencia en los intereses públicos por parte de intereses privados y sociales. Las redes implican interdependencia, cooperación y consenso en la elaboración y aplicación de las políticas (Cerrillo, 2005). Sin embargo, a partir de los casos estudiados en esta tesis y lo señalado en las entrevistas a los funcionarios del SERVIU y MINVU, el juego de intereses entre actores se convierte en un tema relevante que incluso puede poner en jaque los resultados de la política.

Puede ocurrir que exista una captura de interés que interfiera los objetivos principales del programa. Los distintos intereses se ponen en juego y conviven de manera tal que muchas veces resulte que la política no se comporte como se espera ni como se tenía diseñada. Este argumento lo sostiene con especial énfasis la funcionaria entrevistada del SERVIU, cuando señala que “en la medida que tienes que hacer convivir intereses muy distintos es muy difícil que la política se comporte como fue pensada, o que el programa se comporte más bien como se pensó desde el armado de la política habitacional” (Funcionaria SERVIU:4).

Salvaguardar el interés general, que en este caso tiene que ver con la vivienda definitiva para los sectores que viven en situación de pobreza, se convierte en uno de los aspectos claves en el desarrollo y finalidad de este programa. En este sentido, la funcionaria del SERVIU señala:

Tienes que pensar que haces convivir distintos intereses y hay parte de la gente que está dentro del proceso cuyo objetivo no es la labor social... súper legítimamente, o sea... con la constructora, el negocio no es ayudar a la gente, su negocio es vender casas a una rentabilidad x (funcionaria SERVIU:4).

Cuando los distintos intereses que se ponen en juego, conviven e interfieren la política, podría existir una captura de interés. Éste queda cruzado por intereses particulares de los actores, por lo que en la política predominarían lógicas preconventionales correspondientes a un nivel 2 que da cuenta de la tensión que se produce en el juego de intereses. En el caso del programa FSV a modo general y visto desde los propios funcionarios, en la operatoria de la política tendería a operar un cálculo y juego de intereses entre los actores que participan, lo que visto desde el referencial normativo correspondería a un nivel 2 de tipo preconventional en la política.

Lo anterior se condice con los resultados de la investigación realizada por Miranda y Mascareño (2010)<sup>68</sup> donde concluyen que en el caso chileno, las formas de decisión moral en los asuntos públicos están asociadas a intereses particularistas o mecánicamente legalistas, que escapan a la aplicación contextualizada de principios morales de alcance postconvencional (Miranda, 2011:153).

Desde lo señalado en la entrevista de la funcionaria del SERVIU, se reconoce la importancia que tiene el intermediario EGIS como actor que podría velar por el interés general, porque efectivamente es él quien conoce a los otros actores que participan del proyecto específico. El problema estaría dado si las EGIS no resguardan dicho interés y sobre ponen los de ellos mismos como entidad o el de la constructora asociada al proyecto. En este sentido, las interacciones e interdependencias entre los actores son claves en la consecución de intereses particulares.

---

<sup>68</sup> Los resultados de esta investigación surgen de una encuesta electrónica realizada a *policy makers* y *policy managers* constituida por 258 casos válidos, en torno al funcionamiento de tales factores críticos en las políticas públicas de la última década en Chile. Los hallazgos refutan la hipótesis de que en el país, las políticas públicas reflejarían una tensión estructural y semántica asociada al tránsito de una concepción jerárquica en lo social y particularista en lo normativo, a una heterárquica y universalista. Los resultados señalan que, desde la observación de la muestra, prevalece una visión jerárquica en lo social y preconventional en lo normativo (Miranda, 2011a)

Uno de los principios que señala Mascareño (2010) en una red de políticas públicas tiene que ver con la coherencia y autonomía. La coherencia es aportada por una mirada estatal a los problemas sociales; la autonomía es propia de sistemas y actores en contextos complejos. De esta manera, la coherencia apuntaría a establecer esfuerzos coordinados entre los actores que participan de un proyecto habitacional, mientras que la autonomía procuraría que los diversos sistemas y actores comprometidos también puedan obtener rendimientos para sus intereses y operar, en la mayoría de los casos, con sus propios procedimientos, siempre y cuando no haya una captación de intereses.

Lo interesante es observar que los actores no pueden conseguir los resultados de manera individual ni imponer sus intereses respecto a los otros, sino que requieren de los demás actores que conforman la red (Cerrillo, 2005). En los casos observados se visualiza la importancia de este punto, puesto que a pesar de que existan intereses particulares de cada cual, se persigue un objetivo último que envuelve a todos los participantes.

#### **4. Relación entre actores: asimetrías, inequidades**

Uno de los aspectos relevantes en una red de políticas tiene que ver con las posibles asimetrías entre los actores participantes. Ya lo anunciaban los autores revisados en el capítulo teórico de esta tesis (Arenilla, 2011; Mascareño, 2010) sobre la posible limitación de las redes de políticas en cuanto a las posibles inequidades entre actores.

Al referirnos a la inequidad o asimetría en la red de actores, decimos que las posiciones de los sujetos tienen más o menos posibilidad real de incidir en los procesos de toma de decisiones. Cuando lo anterior no ocurre, diríamos que hay condiciones de excesiva asimetría de los participantes.

Desde la matriz construida que considera el referencial normativo y las categorías principales en una red de políticas, diremos que hay dos componentes que se diferencian pero a la vez se conjugan. Por un lado está el deber ser de la red o la

“idealidad” de la red que supone simetría en los nodos, y por otro lado, estaría la facticidad de la red en términos de cumplimiento de las principales categorías que conforman una red.

La idealidad de la red estaría en tensión con la facticidad de la lógica de red. Un elemento posterior de la facticidad tendría que ver con las posiciones asimétricas de los participantes, puesto que el nivel más alto de deliberación supone simetría de los participantes.

Desde lo señalado por los funcionarios del SERVIU y MINVU este sería uno de los principales problemas que ellos reconocen. La posibilidad de asimetría es clara y el Ministerio como Institución a cargo de la política no cuenta con la capacidad de control para asegurar que esto no ocurra. La combinación EGIS – familias es la que más se vería afectada por las posibles inequidades que surjan y se traduzcan en relaciones asimétricas entre los participantes.

Las asimetrías entre los actores también se pueden visualizar en la toma de decisiones asociadas a ciertos hitos en el desarrollo de un proyecto. Sin embargo, en los casos estudiados en esta investigación, las asimetrías e inequidades en torno a la toma de decisiones se pudo apreciar con énfasis en un solo proyecto, correspondiente a la EGIS municipal. El municipio, como ente controlador opera con mayor poder sobre las familias, dejando limitados espacios para que ellas decidan e incurran en su proyecto. En cambio, en los proyectos liderados por la EGIS fundación, se pudo observar que las familias se constituían como el principal socio del proyecto, decidiendo deliberadamente cada una de las decisiones en el proceso.

Ahora bien, si tomamos en cuenta el contexto chileno, entonces nos estamos encontrando con una alta asimetría que también tiene que ver con una estructura de poder de segmentación en Chile, con una sociedad altamente segmentada que se refleja en la política. Ello significaría que hay condiciones estructurales que limitan la posibilidad de una deliberación que supone una relación de simetría entre los actores. Entonces una tarea fundamental del sistema político y público es cómo crea o no crea condiciones de simetría, porque mientras el régimen político no los cree, se va a



generar esa tensión entre la idealidad del modelo de redes de políticas y las condiciones de facticidad que no cumplen la condición de simetría. Si hay una fuerte asimetría no puede haber entonces un referencial normativo de tipo postconvencional, puede que esté en el discurso o semántica, pero que no opere en la realidad.

Un aspecto interesante de analizar en relación a lo anterior tiene que ver con las precondiciones normativas con que operan los actores de la red. Podría resultar evidente que organizaciones de distinta naturaleza jurídica puedan operar de manera distinta a otras organizaciones de distinta naturaleza. En el caso de las 3 EGIS abordadas en este estudio que a su vez son de diferente naturaleza jurídica, este aspecto se podría observar y considerar.

En el caso de la EGIS fundación, esta define sus fundamentos centrales a partir de la búsqueda de la superación de la pobreza de los asentamientos precarios o campamentos de la región latinoamericana, desde un trabajo en conjunto con los pobladores. Desde ahí emerge una forma de trabajo que se enmarca en la cooperación y trabajo en conjunto entre las partes. Ello se ve reflejado en los 2 proyectos observados en este estudio, donde las propias dirigentes sostienen que el trabajo realizado con esta EGIS fue en conjunto entre las partes.

En cambio, la EGIS privada responde a principios del mundo empresarial que tiene como objetivo asesorar técnica y socialmente a los proyectos para materializar las viviendas. Así, en los dos casos abordados en este trabajo, se pudo observar la importancia que le asignaron a que los proyectos se concretaran en el menor tiempo posible. De hecho, en ambos proyectos las viviendas fueron entregadas antes de un año de inicio del contrato EGIS – comité. Ello responde a condiciones de facticidad en la operatividad de los procesos.

En tanto la EGIS pública municipal es parte del gobierno local de la comuna donde se emplazaron los proyectos habitacionales. Desde siempre ha existido una relación asimétrica en tanto las familias que viven en situación de pobreza dependen de los

recursos, servicios y opciones que ofrece la municipalidad. Ello se refleja en ambos proyectos observados en esta tesis.

En este sentido, si observamos las posibles asimetrías o inequidades entre los participantes de una red, también tendremos que poner atención a las precondiciones normativas con que operan los actores.

Otra de las inequidades que produce esta política tenía que ver con la alta demanda que presentan las EGIS. Según el funcionario del MINVU entrevistado, hay veces en que las EGIS tienen la demanda copada para 2 o 3 años más, lo que perjudicaba la posible postulación de las familias. Solo con EGIS podían postular las familias (esto cambia con el nuevo decreto 49), lo que iba generando una demanda cautiva en ciertos lugares donde las EGIS estaban sobre demandadas. De ahí que el funcionario del MINVU destaque que cuando ocurre esto, se producía una relación asimétrica entre las EGIS y las familias.

Por otra parte, la relación del SERVIU con las familias y los actores es más bien tangencial. Solo cuando hay conflictos, casos especiales o irregulares, entran como SERVIU. Antes existía la figura de territorial<sup>69</sup> por zonas donde se localizaban los proyectos, un trabajo con corte más comunitario. Esa figura ya no existe, ya que la función del SERVIU no va encaminada por esa vía, sino que es una institución ejecutora de la política habitacional y un intermediario entre el ministerio, las familias y con un segundo intermediario más que son las entidades patrocinantes, “o sea la bajada es como súper larga para llegar a la gente” (funcionaria SERVIU: 2).

Por esta razón, los funcionarios destacan que no es posible como Ministerio conocer esa información, es decir, estar en conocimiento sobre cómo se configuran las relaciones y si estas son o no asimétricas, puesto que tienen una relación muy escasa con las familias o no muy cercana, por lo que no conocen ni el grado de satisfacción ni como fueron las relaciones con los demás actores.

---

<sup>69</sup> Funcionarios SERVIU, denominados “territoriales”, cuya función era acompañar la gestión y desarrollo de los proyectos habitacionales asignados según zona geográfica de la Región Metropolitana. Esta figura/actor desaparece en el año 2010.

## **5. El Rol de los intermediarios en la política: Necesidad de mejores colaboradores**

A partir de las entrevistas realizadas a los funcionarios como a los demás entrevistados de cada proyecto, pudimos observar la importancia del rol de los intermediarios más allá de lo establecido, normado. Con esto queremos decir que para que la política alcance un mejor nivel en términos de participación de las familias, un PHS coherente y apropiado según cada proyecto, un barrio amable interconectado con los servicios básicos y redes locales, se requiere de intermediarios colaboradores que salvaguarden los intereses y objetivos comunes que establece la política.

El diagnóstico que hace la funcionaria del SERVIU al respecto, es más bien pesimista en términos de la calidad de los colaboradores con los que cuentan. Por diversas razones, señala que las entidades patrocinantes en la región no son las mejores. Se han detectado fraudes a las familias, fraudes en término de proyecto habitacional, falta de recursos para terminar el proyecto, entre otros. Si bien se realizan supervisiones periódicamente, el SERVIU no tiene como controlar ni garantizar que el servicio que dan sus colaboradores EGIS sea el mejor.

En este sentido, la entrevistada destaca la necesidad de mejores colaboradores dentro de la red, apostando por las propias familias como los mejores socios de la Institución para que efectivamente se logre y se cumpla lo estipulado.

Por otra parte, el rol de los intermediarios también es clave en tanto la relación que sostengan con la EGIS. La mayoría de las veces, exceptuando las EGIS municipio, existe un acuerdo previamente establecido con una constructora que ejecuta varios de los proyectos. Esta combinación es clave para el éxito del proyecto, puesto que si la constructora se retira del proyecto por la razón que sea, se verían comprometidos los resultados de los proyectos. Por ello se debe tener en cuenta que el objetivo de la participación de estos actores, también está mediado por la ganancia asociada al negocio.

De ahí la importancia en poner atención en la relación entre los intermediarios, las familias y las constructoras. Además que la relación que tiene la EGIS con todos los actores que componen la red es privilegiada en tanto relaciones, interacciones e interdependencias entre los actores. Son las EGIS quienes efectivamente conocen a las familias beneficiarias que reciben el subsidio y que incluso podrían dar cuenta del logro o no de la focalización. Por tanto, si las EGIS se comportaran como verdaderos colaboradores de la política, se podrían mejorar muchos más aspectos.

Por ende, y dicho desde los propios funcionarios, la solución en ningún caso se encamina a eliminar a los intermediarios EGIS y que el Estado vuelva a asumir las funciones que ésta realiza, sino más bien mejorar las relaciones que se establecen y lograr que tanto las familias como las EGIS fueran los principales colaboradores de la política. De ahí se observa la importancia de la interdependencia entre los actores, aspecto que visto desde el punto del Ministerio, todavía no se logra.

## **6. La Participación en el Programa Fondo Solidario de Vivienda**

Uno de los focos centrales de esta tesis es la participación de los ciudadanos en las políticas públicas. Pues bien, a la luz de los principales resultados y hallazgos de esta investigación, en este apartado discutiremos y abordaremos el componente participativo en el programa en sí mismo y en los proyectos habitacionales considerados en este trabajo.

### **6.1 El componente Participativo del Programa FSV**

Como bien sabemos, el componente participativo de este programa ha sido el componente clave y característico en la fase de implementación del mismo. No solo se diseñó el programa desde la inclusión de distintos actores, sino también desde la participación de las propias familias que reciben el subsidio y por ende, su vivienda definitiva. Desde el comienzo de este programa, se pensó en que la participación de las familias fuera alta, que éstas se apropiasen de sus proyectos y que desde el principio, pudieran elegir y decidir.

Este elemento en concreto, se traduce en distintos mecanismos de participación que funcionan como mínimos establecidos para el desarrollo del proyecto. Podríamos decir también, que existe participación desde una fase anterior a la postulación del proyecto. Así se pudo observar en los proyectos estudiados, cómo las familias requieren de algún tipo de organización previa para poder conformar el comité, contactar y elegir la EGIS y armar el proyecto. A esta fase, el funcionario del MINVU le llama “participación primaria”. Una vez que los proyectos están aprobados, comenzaría una segunda fase de participación que se basa en la información como elemento clave, pues se espera que las familias estén informadas de los avances del proyecto en cuanto a las fases que van superando.

Por otra parte, los mínimos establecidos señalan que las familias son quienes deben aprobar el proyecto habitacional en su conjunto (incluyendo tipo de vivienda y constructora), además de estar informadas sobre el estado de avance del mismo.

A pesar de las nombradas instancias y mecanismos, el principal y más simbólico de todos es el plan de habilitación social que se explicó en un capítulo anterior. Este plan se pensó en su diseño como un proceso de aprendizaje que debían tener las familias durante todo el proceso, desde la aprobación del proyecto habitacional hasta la etapa post entrega de la vivienda.

En la ejecución e involucramiento de las familias en el PHS y desarrollo del proceso, se juega el tipo y nivel de participación que ocurra en cada proyecto. Sin duda, ello depende de varios factores. Por un lado, ya sabemos que desde el MINVU la participación en los proyectos se regula a partir de ciertos mínimos que alcanzarían un nivel pre convencional o lo más convencional en cuanto al referencial normativo. Por ende, el avanzar hacia una mayor participación de tipo deliberativa y vinculante dependería de la EGIS intermediaria y también, pero en un grado menor, de las familias y dirigentes del comité.

Si tomamos los casos estudiados en este trabajo, observamos que en los 6 proyectos se cumplen estos mínimos establecidos para el PHS. Sin embargo, según el tipo de EGIS que ejecuta los proyectos, se constatan notables diferencias en cuanto al tipo de participación.

Mientras en la EGIS privada se realiza un PHS “tipo” que considera los mínimos establecidos además de talleres básicos sobre el cuidado de la vivienda, en los proyectos liderados por la EGIS fundación se reconocen procesos deliberativos donde los dirigentes y familias toman decisiones sobre el proyecto y se constituyen como un actor “socio” de la EGIS. En tanto, la EGIS pública o municipal cumple los mínimos requeridos en los dos casos, pero se distinguen diferencias de alcance en participación entre los dos proyectos estudiados. Uno de los proyectos contaba con una fuerte organización anterior a la postulación del proyecto que se explica por la vida en campamento de más de 15 años.

Con la nueva política correspondiente al decreto 49, se espera avanzar en la elección de las familias. Si el decreto 174 puso el acento en la participación de las familias, en este nuevo decreto se pone acento en la elección de las familias, que estas puedan

postular a un subsidio con o sin EGIS, con o sin proyecto, con o sin comité. De esta forma, se espera llegar a aquellas familias más aisladas y vulnerables que en el programa anterior quedaban fuera.

Un aspecto importante a relevar en este ámbito es que, al parecer, y según la opinión de los funcionarios del MINVU y SERVIU, la participación y PHS no ha sido determinante para el logro de los proyectos. Es cierto que el PHS se incluyó como requisito como un elemento fundamental, donde efectivamente las familias pudieran apropiarse de su proyecto, tomaran las decisiones respectivas y se lograra un trabajo en conjunto donde las responsabilidades fueran compartidas. Sin embargo, las familias al momento de evaluar su proyecto habitacional, evalúan la vivienda entregada, los plazos de entrega, y la calidad de la misma. Ello es lógico, si pensamos que la vivienda definitiva es el fin último de la política.

A pesar de ello, las dirigentes entrevistadas le otorgan gran importancia a la participación antes y durante el proceso. En los proyectos liderados por la EGIS fundación, las dirigentes son claras en enunciar lo importante que fue para el desarrollo de sus proyectos, mientras que en los proyectos de la EGIS privada, no le dan a este factor mayor relevancia.

El PHS se pensó para que se tomen las particularidades de cada comité, que las familias participen en todo el proceso y que exista coherencia y pertinencia entre el plan que se diseña y las características del comité.

Por tanto, la política se diseñó desde un enfoque participativo, donde efectivamente la participación de las familias fuera de mayor alcance. Que ellas desde el diseño pudieran elegir y participar. El problema podría estar dado por la convivencia de distintos intereses de los actores, entendiendo que hay parte de los actores dentro del proceso cuyo objetivo no es la labor social, que es legítimo. Los intereses de las constructoras, por ejemplo. La convivencia de distintos intereses hace difícil que la política se comporte como se diseña y, en este ámbito en particular, depende en gran parte de la EGIS que lidere el tipo de participación que ojalá supere los mínimos.

Para la funcionaria del SERVIU, para generar más y mejor participación en términos de deliberación y co construcción del proyecto habitacional, la clave estaría en la importancia de tener buenos profesionales del área social a cargo de los proyectos. Lo anterior es fundamental si se quiere generar ese lazo familia – EGIS tan importante para avanzar hacia una participación de tipo postconvencional que trascienda los mínimos establecidos. Según su propio diagnóstico de la situación real, es que ni siquiera se cumple con el mínimo establecido que remite a una participación de tipo informativa.

Yo estoy hablando del mínimo, el mínimo es que las viejas por lo menos conozcan el programa, que no sucede, entonces tú a la gente que viene para acá le preguntas a qué están postulando y no saben a qué están postulando (...)Pero si tú le explicaras a la gente cuál es el cronograma y lo van a revisar y que va a pasar tal y tal cosa en tal cantidad de tiempo, estos son los tiempos máximos, estos son los mínimos... esa es información básica que la gente no tiene y que nosotros estamos pagando para que la tengan. Yo creo que no la tienen. (Funcionaria SERVIU: 26 y 27).

Si bien el relato de la funcionaria del SERVIU remite a lo que no está ocurriendo, por el contrario, podemos observar que desde los casos estudiados esta información básica sí la manejaron las familias. En algunos proyectos hubo problemas con los plazos de las constructoras o problemas de recursos que las familias, pero sí estuvieron al tanto de todo ello.

Por tanto, el PHS es una oportunidad para contribuir con el fortalecimiento comunitario considerando que las familias compartirán y convivirán en un futuro barrio por muchos años de sus vidas; también puede ser una oportunidad para generar y construir mejores lazos con las redes y servicios locales cercanos a la villa. Según la funcionaria del SERVIU, efectivamente el PHS puede ser una gran oportunidad para generar vínculos, lazos, redes que contribuyan a un mejor barrio, sin embargo, en la mayoría de los casos, el PHS se concreta en que “esa cuestión terminaba en que a las



viejas le hacían aeróbica y a los viejos le hacían... ya no me acuerdo qué” (funcionaria SERVIU: 27).

Lo anterior se pudo observar en los casos estudiados en la medida que los PHS eran planes tipo para todos los proyectos que lideraba la EGIS. Solo en la EGIS fundación, el equipo contaba con instrumentos de tipo participativo para realizar el diagnóstico y avanzar hacia mejores planes de habilitación. Las otras dos EGIS contaban solo con la encuesta que facilita el SERVIU para detectar los principales temas a trabajar en conjunto con las familias.

Para ambos funcionarios entrevistados, el PHS no ha tenido los resultados que se esperaban. Intuyen que efectivamente el plan no logra captar las particularidades de las familias, quizás por las EGIS como colaboradores, como también por los mismos profesionales que hay detrás de cada plan. Ello lo sostienen por la poca innovación que se visualiza en los planes entregados al SERVIU.

Desde el diseño del programa –argumenta la funcionaria del SERVIU- se intentó equiparar las funciones del área técnica y social, tan importantes las dos. Pero en la realidad, los proyectos no se “caen” o fracasan si tienen un mal PHS. Por el contrario, si el proyecto técnico no está bien diseñado, corre el riesgo de fracasar. Ello denota que en realidad desde el Ministerio no se le da la misma importancia.

Ahora bien, si comparamos el programa FSV con los anteriores, se podría decir que efectivamente hay avances en esta materia. En palabras del funcionario del MINVU, claramente hay un avance en cuanto a la posibilidad de las familias de elegir y decidir en su proyecto, quizás no tanto como se pensó en su diseño, sobre todo por la relación asimétrica que muchas veces determina la posibilidad de tomar decisiones por parte de las familias. Por ende, el rol del intermediario es clave para que el proceso cuente con mejores procesos participativos que trasciendan la información. El propio diagnóstico realizado por el funcionario señala que “pero siempre habían casos, la mayoría o por lo menos el 50% donde sí se podían elegir entre A o B o más opciones, quizás no muchas más opciones, pero sí habían entre un cierto margen de maniobra”.

## 6.2 Toma de decisiones en los proyectos habitacionales

Como bien hemos señalado hasta ahora, el tema de la toma de decisiones en las políticas se constituye en un aspecto relevante en términos de gobernanza. Los propósitos normativos de este enfoque suponen deliberación entre los actores de distintos sectores en la definición de objetivos y pautas de convivencia (Aguilar, 2006). En este sentido, el proceso de toma de decisiones se vuelve un aspecto fundamental a observar, pues se convierte en un elemento clave para una red de políticas públicas y mecanismos de participación que avancen hacia lógicas post convencionales.

Si analizamos este aspecto desde las EGIS seleccionadas en esta investigación, observamos importantes diferencias en la toma de decisiones por EGIS y también por proyectos. Llama la atención el caso de la EGIS municipal, puesto que se aprecia una gran diferencia entre un proyecto y otro. En uno de los proyectos, las decisiones están remitidas a la EGIS sin participación de los dirigentes ni familias del proyecto; en cambio, en el otro proyecto las decisiones que se tomaron durante el proceso transitaron hacia lógicas post convencionales.

Desde las entrevistas realizadas a la dirigente y pobladoras del proyecto I correspondiente a esta EGIS, se observó un nivel **preconvencional en la toma de decisiones** durante el proceso en tanto y cuanto existió un único centro rector de la red en la toma de decisiones. Además, las decisiones dependen del grado de poder asociado a la función que desempeña, por lo que la responsabilidad recae en quien tomó las decisiones, que, en este caso en particular, correspondería a la EGIS.

Pese a ello, se distinguen matices de tipo **convencionales** si consideramos que las pobladoras entrevistadas consideraban los espacios de encuentro como instancias de rendición de cuentas por parte de la directiva.

En relación al proyecto II de esta EGIS, se observan algunas diferencias con respecto al proyecto I que podrían encontrar explicación desde el trabajo comunitario previo que tuvieron las familias mientras vivían en campamento. Fueron más de 17 años viviendo juntos en campamento, sobrellevando situaciones delicadas (dos incendios),

resolviendo conflictos con terceros y organizando el proyecto habitacional. Podríamos decir que estas características de la comunidad podrían haber permitido y propiciado un cierto grado de empoderamiento comunitario en los espacios de toma de decisiones y de participación en el proyecto.

En este sentido, las familias participantes - sobre todo la directiva- participaron en el proceso de **toma de decisiones** a lo largo del proyecto. En la entrevista realizada a la presidenta del comité, esta afirma que las decisiones se tomaban en la mesa de trabajo y que desde un comienzo el alcalde destacó la importancia de que sintieran el protagonismo en el desarrollo de su proyecto. Sin embargo, la pobladora entrevistada si bien reconoce la constante motivación por parte de la directiva a participar, señala a su vez que muchas de las decisiones que se tomaron en asambleas, no se cumplieron.

A partir de lo anterior, podríamos decir que en este caso predominaría un tipo de **participación convencional** e incluso con algunos matices **post convencionales**.

En tanto, en ambos proyectos correspondientes a la EGIS fundación se observó que la toma de decisiones fue liderada por la directiva, representante de los intereses del comité, en cuanto a la elección de la EGIS, el tipo de vivienda y la constructora que ejecutó las obras. Una de las actividades interesantes desarrolladas por ambos comités fue la búsqueda del tipo de vivienda, puesto que como comité se organizaron y realizaron una salida a terreno para recorrer las principales villas de la capital y con ello, elegir deliberadamente el tipo de vivienda. Así fue como a partir de esta actividad, las familias escogieron y negociaron con la EGIS y constructora el tipo de vivienda que ellas querían.

Por tanto, las principales decisiones a lo largo del proyecto se tomaron en conjunto entre la EGIS y la directiva que representaban a las familias que formaban parte del comité de vivienda, por lo que existió una corresponsabilidad en las decisiones tomadas entre los distintos actores. Las mesas de trabajo y asambleas generales se constituyeron en los espacios de información sobre los avances del proyecto, así como también en espacios de toma de decisiones.

Esta categoría se relaciona muy de cerca con la correspondiente al tipo de participación que se logró en cada proyecto, puesto que para que exista un alto nivel de participación, es necesario que las decisiones que se tomaron a lo largo del proceso sean vinculantes desde el punto de vista de las familias. En consecuencia, podríamos decir que en ambos proyectos liderados por esta EGIS existieron procesos deliberativos en la toma de decisiones, así como también corresponsabilidad en las decisiones tomadas en conjunto. De ahí que diríamos que el tipo de referencial normativo tiende hacia un nivel **post convencional** en esta categoría.

En cuanto a la EGIS privada, las familias de ambos proyectos no pudieron **tomar decisiones** importantes a lo largo del proceso, cuestión que se podría explicar por el rol que tuvo la EGIS en los proyectos habitacionales para que pudiesen concretarse lo antes posible.

Frente a este escenario, se le encargó a la EGIS que realice un proyecto similar para los dos proyectos (que en ese momento estaban detenidos por más de 4 años) y que logre concretar las obras respectivas. De ahí que las familias no hayan podido tomar la decisión sobre el tipo de EGIS, vivienda y constructora. Tuvieron que acatar el único proyecto posible de concretar.

Pese a ello, las familias pudieron elegir el color de sus viviendas. El coordinador del proyecto reconoce que no se pudieron tomar decisiones en cuanto al tipo de vivienda ni constructora, pero destaca que el tema de áreas verdes y color de las viviendas fueron decisiones tomadas por la comunidad.

Por lo tanto, en la categoría de la matriz construida correspondiente a la **toma de decisiones** podemos observar que se pondera la decisión según las atribuciones legales de cada actor, dando espacio de decisión a los beneficiarios según lo establezca la normativa o decreto correspondiente. Por tanto, la responsabilidad recae en quien lo determine la normativa legal correspondiente al DS 174. Entonces diríamos que el referencial normativo que predomina en ambos proyectos en esta categoría es de tipo **convencional**.

### 6.3 Tipo de Participación en los Proyectos Habitacionales

Como hemos señalado en este trabajo, la participación se vuelve un elemento clave a la hora de analizar el programa FSV desde un enfoque de gobernanza. Afirmamos en un capítulo anterior que no cualquier tipo de participación es acorde con lo que la gobernanza espera. Un tipo de participación que no supera el nivel informativo, no cumple con las pretensiones de deliberación que un contexto complejo y plural requiere en la definición de objetivos compartidos.

De ahí la relevancia de la construcción de una matriz con una tipología de participación en el marco de diversas tipologías clásicas revisadas, como una contribución a la comprensión del proceso de políticas.

Por tanto, a partir de las entrevistas realizadas y la matriz construida según referencial normativo, observaremos qué tipo de participación es el que realmente se produjo en los proyectos seleccionados.

En este sentido, podemos afirmar que pareciera que el tipo de participación que se produjo tendría relación con la EGIS que lideraba los proyectos. Así, podemos observar matices de tipo pre convencional y convencional para la EGIS pública y privada, y una tendencia hacia un nivel post convencional en el caso de la EGIS fundación.

En el caso de la EGIS municipio, la participación de las familias y dirigentes durante el proceso de obtención de la vivienda se remite a mínimos cumplidos y establecidos como tal en el decreto que norma el FSV, lo que correspondería a un nivel convencionales con matices pre convencionales en su referencial normativo. Se desprenden varias razones para sustentar lo señalado.

Los funcionarios del municipio mencionan en la entrevista que el Plan de Habilitación Social es un plan “tipo” para todos los proyectos que desarrollan, pero que incorpora temas específicos según las demandas de las familias, recogidas en la encuesta proporcionada por el SERVIU. Asimismo, la coordinadora del proyecto destaca que el PHS es más bien básico y que está basado en el asistencialismo muy fuerte de parte del municipio. En este sentido, las actividades y talleres que se realizaron responden al

patrón formal establecido en la normativa, apegándose estrictamente al orden legal que rige la política.

En consecuencia, los PHS de ambos proyectos liderados por esta EGIS fueron más bien similares en su estructura y conformación, con pequeñas diferencias en algunas actividades. De hecho, en todos los proyectos abordados, la asistencia a los talleres correspondientes al PHS, era de carácter obligatoria.

En el caso específico del proyecto I, las pobladoras señalan que los talleres no fueron de utilidad para la comunidad, que se los impusieron con asistencia de tipo obligatoria. Se realizaron en dos largas sesiones (que duraban un día completo) donde se trataban los distintos temas que componían el plan.

Las reuniones que se realizaron durante el desarrollo del proyecto habitacional, fueron de tipo informativo, donde los expertos exponían los avances referentes al proyecto, sobre todo en términos técnicos. Las familias declaran no haber participado en la toma de decisiones a lo largo del proyecto. Esto se puede observar en fases clave como la elección de la EGIS, tipo de vivienda y constructora. Se les informó y consultó en algunas ocasiones, pero no se logró que los espacios de consulta fueran de carácter vinculante.

En tanto, la participación en la EGIS privada no superó el nivel de información que correspondería a un nivel pre convencional en referencial normativo con matices convencionales.

Uno de los puntos que llama la atención del proyecto I de esta EGIS, es que en la entrevista realizada a las dirigentes del proyecto mencionan la poca importancia que le otorgaron al componente participativo o PHS durante el proceso. Esto se puede entender si consideramos los 4 años que llevaban con el subsidio adjudicado pero sin constructora que ejecutara la obra. Según lo señalado por las entrevistadas, es por esta razón que tanto las familias como las dirigentes pusieran especial atención a los avances de la obra más que al PHS.

En consecuencia, el PHS de ambos proyectos respondió a los mínimos establecidos por la normativa, desarrollando actividades y talleres básicos sobre el cuidado de la vivienda y las áreas verdes, principalmente. Las instancias en que participaban las familias cumplían una función informativa, aclarando dudas y avances con respecto a la ejecución de las obras.

La diferencia entre ambos proyectos radica en la conformidad en términos participativos de sus dirigentes. En el proyecto I, las dirigentes declaran que para ellas lo más importante tenía que ver con las obras referentes a la construcción de las viviendas, mientras que la dirigente del proyecto II afirma su inconformidad con respecto a lo realizado en materia de participación.

Considerando los elementos antes descritos, podemos argumentar que a lo largo de los procesos de los proyectos I y II, no se desarrolló un proyecto participativo más allá de lo establecido como mínimo por la normativa, lo que nos lleva a pensar en un nivel normativo de tipo **convencional**, donde el tipo de participación que prevalece está orientada al cumplimiento de funciones y roles en cada actor, consultando e implicando al poblador, pero su opinión no tiene carácter vinculante.

Por otra parte, podríamos pensar que el tipo de normatividad recae en un nivel **pre convencional**, cuando vemos que el tipo de **participación** no avanzó del nivel informativo y en algunos casos, consultivo. Lo anterior en tanto y cuanto la participación estuvo puesta en el juego de intereses recíprocos entre los actores participantes. No se consideró el conocimiento del “lego”, solo el del experto.

Para terminar, es importante señalar que a pesar de la escasa participación, que al parecer responde a una opción propia como comité, las entrevistadas del proyecto I quedaron conformes y satisfechas con el proyecto habitacional. Destacan el corto plazo en que se cumplieron los objetivos una vez que la EGIS se hizo cargo del proyecto, además de la buena localización y accesos a los servicios sociales municipales.

Como aspectos negativos, las entrevistadas señalan que no se logró una unión entre vecinos, lo que se visualiza con mayor fuerza en la actualidad. Ello reafirma la importancia que tiene el trabajo comunitario a lo largo del proceso, compartir responsabilidades, tareas y crear confianza entre los vecinos es un punto a favor para el desarrollo posterior del barrio. De hecho, en la actualidad no se ha conformado la junta de vecinos y, por ende, no se han realizado mejoras ni ampliaciones a las viviendas.

Por lo tanto, ambos proyectos liderados por esta EGIS culminan con éxito gracias a la rapidez (desde el punto de vista de los entrevistados) con que se concretó el proyecto, lo que no quiere decir que sean proyectos con un alto nivel de normatividad en su operación.

En términos generales podemos observar que en ambos proyectos ejecutados por esta EGIS privada predominó el cumplimiento de mínimos, la centralización de funciones, el carácter informativo de los espacios de encuentro, lo que daría cuenta de un nivel bajo en normatividad, pre convencional con matices convencionales.

Muy por el contrario, los proyectos habitacionales correspondientes a la EGIS fundación, destacan en el tipo de participación implementada.

Desde los principios y fundamentos que sustenta la fundación, se comprendería la tendencia de ir más allá de los mínimos establecidos por el decreto, puesto que su intervención se formula desde el trabajo con la comunidad previo a postular y formar el comité, hasta el trabajo posterior de entrega de las viviendas. En ambos casos los planes de habilitación social se formularon en forma participativa e incluyeron más instrumentos de recopilación de información que los propiamente exigidos por el SERVIU (encuesta de necesidades). Por lo tanto, desde lo dicho por las dirigentes y coordinadores de los proyectos, los PHS desarrollados superan los mínimos exigidos por el SERVIU.

Uno de los elementos que reafirma lo anterior tiene que ver con el diseño del plan. Desde la fundación, el PHS se entiende a partir de la participación de las familias, lo



que se concreta en el despliegue de distintos instrumentos que captan la participación en torno a la identificación de problemas, inquietudes y, a su vez, las estrategias que intentarían abordar la solución.

En el caso del proyecto I de la EGIS fundación, la dirigente entrevistada señala que si bien la habilitación social fue clave para el proyecto, también hubo momentos de desmotivación y cansancio de las familias. Sin embargo, resalta la importancia que tuvo el componente participativo en la habilitación social para el logro del proyecto y la concreción del barrio en que actualmente viven.

Otro aspecto relevante en este proyecto lo destaca la dirigente que lideró el comité de vivienda. Ella menciona en reiteradas ocasiones la convicción de que la vivienda propia es un derecho para todos los chilenos. Ello apunta en dirección de una ciudadanía consciente de sus derechos y de la importancia de participar durante este tipo de procesos.

Una de las explicaciones o razones que sustentaría lo anterior tendría que ver con el empoderamiento de la dirigente y, en su caso, de la directiva en general, lo que a su vez se proyecta en una comunidad consciente de sus derechos como ciudadanos. De ahí que la participación e involucramiento del comité en general durante el proceso estuvo siempre presente.

El proyecto II de la EGIS seleccionada es similar en términos participativos al proyecto anteriormente descrito. La gran diferencia entre este proyecto y el anterior tiene que ver con el número de familias (campamento más grande de la capital) y la complejidad que tuvo el proyecto en términos de radicación. Pese a ello, la participación de la comunidad fue clave en el éxito y logro de este proyecto.

Contaban con una directiva empoderada, comprometida y organizada, lo que se constituyó en un facilitador para el desarrollo del proceso. Además de ello, previo a la postulación al subsidio, la comunidad ya realizaba un trabajo comunitario importante de la mano de la fundación que más tarde se conformó como EGIS de este proyecto.

Lo anterior asentó las bases de un trabajo comunitario que fue clave para sobre llevar las vicisitudes que caracterizaron este proyecto. En este sentido, el PHS se constituyó en un apoyo importante en cuanto a la planificación y tiempos del proyecto.

El PHS sufrió modificaciones desde lo diseñado. Si bien fue elaborado a partir de la información recogida en los instrumentos participativos, sobre la marcha se fue modificando su formulación y planteamiento. Mientras las familias se trasladaron al campamento transitorio, se conformaron comisiones según temas y áreas de interés (salud, educación, áreas verdes, deportes y seguridad) por la comunidad en general que a su vez las familias integraban según su propio interés. La idea era construir un proyecto comunitario en conjunto donde se abordaran las principales áreas en cuestión.

Lo anterior da cuenta de la capacidad de autogestión de la comunidad y directiva de este comité que junto con la EGIS y los voluntarios de la fundación lograron un trabajo comunitario fundamental. Ello da cuenta de un tipo de normatividad encaminada hacia un nivel postconvencional en materia participativa, a pesar de los errores y amenazas no consideradas en el momento del diseño del plan.

Si recogemos los distintos componentes y elementos que formaron parte de este proyecto, podríamos afirmar la existencia de instancias deliberativas, la capacidad de negociación entre las partes y la importancia de una directiva empoderada.

En este sentido, desde el ámbito de la participación, que incluye lo relativo al PHS, el tipo de normatividad que predominó en ambos proyecto liderados por esta EGIS fundación tendería hacia un nivel **post convencional** basado en el enfoque de derechos y en un trabajo en conjunto de tipo deliberativo entre las partes involucradas.

Por lo tanto, ello nos dice de una normatividad que transita hacia un nivel postconvencional en lo participativo en tanto y cuanto existió en ambos proyectos un trabajo en conjunto entre las partes con carácter vinculante y bajo un enfoque de derechos.

Cabe mencionar que los distintos actores entrevistados coinciden en que la habilitación social y participación fueron claves para el proyecto y para la vida posterior en comunidad lo que dice de una normatividad post convencional en el ámbito participativo.

## **7. Otras consideraciones:**

### **7.1 Evaluación positiva del proceso**

Uno de los aspectos interesantes a relevar en este punto, tiene que ver con la evaluación del proceso que realizan los mismos actores participantes en los proyectos habitacionales abordados, considerando además la importancia que para el SERVIU tiene este tipo de evaluaciones.

Por tanto, pondremos atención a la evaluación que hacen los propios actores que lideraron los proyectos, al proceso vivido y a la vida actual en la villa. Siempre es importante conocer dichas percepciones para explorar el grado de satisfacción de los propios protagonistas.

Cabe señalar que, si bien los 6 proyectos analizados correspondientes a 3 EGIS de distinta naturaleza jurídica experimentaron procesos diferentes en todas sus dimensiones, en todos ellos los entrevistados dieron una evaluación positiva en términos del éxito de los proyectos. Ello denota el cumplimiento del objetivo final del programa: la obtención de la vivienda definitiva para las familias más vulnerables del país.

En el caso de la EGIS fundación, tanto los dirigentes como pobladores de ambos proyectos se manifestaron conformes y satisfechos con el proyecto habitacional. Destacan la conexión con las redes y servicios sociales cercanos, así como también la adecuada calidad de las viviendas.

Sin embargo, en ambos proyectos se destaca la disminución de la participación en la comunidad actual. Si bien en el proyecto II continúan realizando actividades y mejoras

en el entorno de la villa, mencionan que la participación disminuyó desde que las familias obtuvieron sus viviendas.

De todas formas, ambas villas se sustentan en bases sólidas en términos comunitarios, lo que sin duda favorece la vida en el nuevo barrio.

Para terminar, cabe destacar la importancia y aportes de las directivas que lideraron ambos proyectos. Dirigentes empoderados, conscientes de sus derechos, solidarios y comprometidos con su comunidad, que nos invitan a pensar en una normatividad que transita hacia un nivel de tipo postconvencional.

De ahí que podamos afirmar que también influye en el tipo de participación que se alcance el comité o comunidad que estaría en la base. Es decir, comunidades empoderadas con acumulación de capital social, podrían alcanzar mayores niveles de participación.

Lo anterior se pudo observar en 3 proyectos habitacionales de los 6 abordados en este trabajo. De hecho, la dirigente de uno de los proyectos correspondientes a la EGIS Fundación señalaba en su entrevista que tanto las familias como los dirigentes debían comprenderse como ciudadanos de derechos, donde la vivienda en este caso se constituiría como un derecho más.

En el caso de la EGIS municipal, en ambos proyectos las familias se muestran satisfechas con el objetivo logrado. Sin embargo, se vislumbran algunas diferencias entre los proyectos.

Por un lado, en el proyecto I, las entrevistadas señalan que la relación entre vecinos es distante, que existe poca participación y que las familias que provienen de campamentos entorpecen la vida en comunidad. Por otra parte, destaca la localización del condominio y el acceso a los servicios públicos.

Uno de los problemas que se observa solo en este proyecto (de los 6 analizados) tiene que ver con la no ocupación de al menos 40 viviendas. Esto denota problemas en la asignación y selección de familias beneficiarias en el comité.

En el proyecto II, los actores manifiestan satisfacción y éxito ante el proyecto habitacional construido, destacando no solo la importancia de la vivienda obtenida, sino también la vida en comunidad y el aprendizaje adquirido a lo largo del proceso.

La evaluación del proceso por parte de los entrevistados en el caso de los proyectos habitacionales liderados por la EGIS privada también es positiva. Pese a los inconvenientes sufridos, las pobladoras entrevistadas señalaron gran satisfacción por su barrio y viviendas obtenidas.

## CAPÍTULO VI:

### CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

El recorrido y desarrollo de esta investigación comenzó con el propósito de analizar la fase de implementación de la política habitacional chilena, específicamente en el programa Fondo Solidario de Vivienda (2006-2010) el cual pone especial énfasis en la inclusión de procesos participativos en el desarrollo de los proyectos habitacionales. Para alcanzar este propósito, se tomaron los aportes del enfoque de gobernanza democrática en sus dos posibles materializaciones: el enfoque de redes de políticas públicas o *policy networks* y la perspectiva de la participación, considerando los niveles de convencionalidad que se traduce en una revisitación de las tipologías de participación.

Como bien se señaló en el capítulo correspondiente a los resultados de la Investigación, en el marco del programa Fondo Solidario de Vivienda promulgado el año 2005, los proyectos de vivienda definitiva son liderados por las Entidades Gestoras de Inmobiliaria Social o EGIS, quienes tienen el rol<sup>70</sup> de asesorar a las familias para el correcto acceso a su solución habitacional (MINVU, 2008b). Las EGIS pueden ser entidades públicas, privadas o pertenecientes al tercer sector, tipo fundación u organización no gubernamental sin fines de lucro.

La incorporación de intermediarios EGIS en este programa habitacional, surge de los deficientes resultados de la política anterior. El ministerio como entidad representante del gobierno no contaba ni con los recursos ni capacidades para avanzar en una mejora en la política, por lo que se planteó la necesidad de efectuar una reforma que apuntase hacia mejores resultados. De ahí, la concordancia con los postulados del enfoque de gobernanza democrática, que demuestran la necesidad imperiosa por avanzar hacia un trabajo colaborativo donde se aúnan capacidades y recursos desde

---

<sup>70</sup> Dentro de las responsabilidades establecidas en el decreto supremo 174, se encuentra, el ofrecer a las familias proyectos habitacionales técnica y económicamente factibles, coherentes con las aspiraciones de las familias, que estén insertos e integrados en un barrio y entorno.

las diferentes esferas de la sociedad. Reconocer la necesidad de aunar capacidades, recursos, conocimientos y habilidades de otros sectores para juntos poder hacer una gobernación que cumpla eficiente y eficazmente las funciones y necesidades que los gobiernos están llamados a cumplir (Mascareño, 2010; Aguilar, 2006)

Uno de los supuestos o premisas que sustentaron y que iniciaron esta investigación, tuvo que ver con el rol de las EGIS en el desarrollo de los proyectos habitacionales. En este sentido, el papel que cumplen los intermediarios es clave durante todo el proceso, pues son quienes ejecutan los proyectos habitacionales desde la génesis del comité hasta la entrega de las viviendas.

En esta tesis, se seleccionaron 3 EGIS de distinta naturaleza: una de origen público correspondiente a un municipio de la ciudad de Santiago, otra del sector privado (ámbito empresarial) y una tercera, fundación sin fines de lucro, correspondiente al tercer sector. De cada una de las Entidades colaboradoras, se seleccionaron dos proyectos habitacionales ya concluidos, donde se realizaron entrevistas a los dirigentes, pobladores y coordinadores sociales de cada EGIS.

En estas condiciones, aparece el enfoque de gobernanza como una forma de gobierno donde la coherencia de la acción pública<sup>71</sup> no pasa únicamente por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactorial, cuyo resultado, podría ser incierto (Ruano, 2010:3).

Los planteamientos que emergen del enfoque de gobernanza democrática iluminan el proceso de observación de políticas que emergen en un contexto de mayor complejidad, dinamismo y diversidad que solo admiten respuestas plurales desde las distintas esferas de la sociedad.

---

<sup>71</sup> El autor comprende la coherencia de la acción pública en sus distintas fases: la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución (Ruano, 2010).

Frente a este escenario, “ni el poder aplicado jerárquicamente ni la distribución monetaria, los mecanismos clásicos de control estatal, son suficientemente apropiados para el *management* político de la sociedad moderna” (Willke, 2007:1).

Tanto en la literatura revisada como en los resultados obtenidos en la investigación, queda claro que los resultados de cada proyecto habitacional, quedarían supeditados a la capacidad de los actores públicos y privados en definir las acciones y objetivos, así como su capacidad para movilizar expertos de distintos orígenes, donde se comparta la responsabilidad y se legitimen las decisiones por los participantes de la red.

Es interesante destacar que aunque existan diferentes corrientes para explicar el enfoque de gobernanza, se trataría de negar el papel del Estado como tutor moral de la sociedad, pero sin dejarlo afuera, si no por el contrario, implicaría entender mejor el papel de los actores no gubernamentales en la producción y los resultados de las políticas públicas y, además, otorgar nuevas funciones a los poderes públicos en relación a la gobernanza (Cerrillo, 2005:17).

Dentro de las principales características y elementos que configuran las redes de políticas se encuentran (Arenilla, 2010): la interdependencia de los actores; la diversidad de actores; los patrones de las relaciones; existencia de un objetivo común; institución pública a cargo. A ello, agregaríamos en esta tesis, el referencial normativo que orienta la política como un elemento que, según la investigación de Miranda y Mascareño (2010), dan forma a las políticas (Stein y Tomassi, 2006).

En este sentido, uno de los focos centrales de esta tesis sostiene que una red de políticas públicas además de sus propias características, arrastra un referencial normativo que se convierte en condición de posibilidad de procesos que operan en red y que coordina diferentes actores.

Por tanto, uno de los principales productos y aportes que esta investigación ofrece, es la construcción de matrices analíticas que contraponen el referencial normativo (pre convencional, convencional, post convencional) con las características y tipologías de un enfoque de redes de políticas y participación. En consecuencia, la matriz analítica



de participación se construyó a partir de una revisión bibliográfica exhaustiva de tipologías sobre participación ciudadana, integrando en el análisis el referencial normativo que caracterizaría cada una de las posibilidades. Asimismo, se consideraron las principales dimensiones que estarían a la base de cualquier política que opere en red entre distintos actores.

Por tanto, la matriz construida podría observar otras políticas públicas que incorporen el componente participativo en sus bases, y por otra parte, que consideren distintos actores (privados o del tercer sector) en alguna de las fases de la política pública. Observar las políticas desde este punto de vista, le otorga fecundidad y mayor contenido al análisis de políticas públicas.

Considerando los elementos anteriormente señalados, el presente apartado - que refiere a las principales conclusiones de esta investigación- se estructura a partir de los dos ejes claves de este estudio: el **tipo de participación** que funge en el desarrollo del proceso; y la configuración de la **red de actores** que participan en este programa FSV. En definitiva, se trata de concluir a partir de estos dos ejes que son parte de la fase de implementación de la política habitacional, específicamente el programa FSV correspondiente al DS 174.

En cuanto a los fundamentos que sustentan esta nueva política habitacional (DS 174), estos son variados. Por un lado, la ineficacia e ineficiencia del proceso anterior que dejaban en claro que éstas no arrojaban los resultados previstos o que distaban de lo diseñado con lo ocurrido (Aguilar, 2006).

Desde el punto de vista de los funcionarios entrevistados del MINVU y SERVIU, la principal razón tenía que ver con la necesidad de focalizar en aquellos grupos familiares más vulnerables del país. Otro de los fundamentos que destacan en su génesis, tiene que ver con la incorporación del sector privado en toda la línea del proceso, desde el diseño hasta la ejecución, así como también la integración de un componente participativo hacia las familias beneficiarias en la fase de ejecución del proyecto habitacional. Esto último se concretaría específicamente en el Plan de

Habilitación Social como uno de los requisitos a desarrollar durante el proceso habitacional.

Además de otros aspectos como la flexibilidad y mayor descentralización en la implementación del programa, el funcionario del MINVU destaca que el punto más importante y quizás innovador del programa, fue la mayor participación de las familias en la construcción de su vivienda y barrio. Podríamos decir entonces que justamente este ha sido el foco central y principal de esta tesis: observar el tipo de participación real que funge en la ejecución de los proyectos habitacionales, entendiendo también que una participación que avance hacia un tipo post convencional, incidirá profundamente en la corresponsabilidad de los diferentes actores involucrados, en especial las familias, en la obtención del bien tan anhelado como lo es la vivienda.

Desde los resultados arrojados en esta investigación y tomando en cuenta lo recién señalado, los planes de habilitación social no garantizan un nivel de participación deliberativo y vinculante en las familias del comité de vivienda, por el contrario, pareciera que se promueve un tipo de participación pre convencional que solo alcanza el carácter informativo, dejando en manos de los intermediarios EGIS la condición de posibilidad de avanzar hacia una participación de tipo post convencional. En este sentido, no basta solo con generar instancias y/o espacios de participación remitidos a un PHS “tipo” que asegura ciertos mínimos a alcanzar, pero que no avanzan hacia niveles de participación más profundos y fecundos.

En relación a lo anterior, uno de los supuestos o premisas centrales que estuvieron desde el inicio en esta investigación, tuvo que ver con el papel de las EGIS como intermediarios en el resultado de cada proyecto. Lo anterior hace referencia a que dependiendo de la EGIS que lidere el proceso habitacional, los resultados del mismo podrían variar. En cuanto al PHS y el tipo de participación que se desarrolló en los proyectos, se observó que el PHS adquirió sentidos y alcances distintos según cada EGIS, sustentando el supuesto inicial.

En el caso de la EGIS privada, el tipo de participación desarrollada se remitió a los mínimos establecidos por el decreto, por lo que el PHS no fue prioridad ni para las

pobladoras ni dirigentes entrevistadas. Efectivamente, se cumplió con los mínimos y se abrieron espacios de toma de decisiones remitidos al color de la vivienda y prioridades en torno a las áreas verdes y espacios comunes. Las asambleas y reuniones fueron informativas, los talleres remitidos al PHS les fueron útiles, aunque no los eligieron las familias. En uno de los proyectos, la dirigente afirma que según su punto de vista, faltaron espacios de participación y esparcimiento entre vecinos/as, puesto que muchos no se conocían.

En tanto, en el caso de la EGIS pública, el diseño y ejecución del PHS se remitió a los mínimos, sin embargo, en uno de los proyectos abordados se avanzó hacia un nivel de participación mayor, lo cual se podría explicar por el desarrollo comunitario que se logró durante los años en que las familias vivieron en campamento. La trayectoria comunitaria y los dirigentes que lideraron el comité podrían explicar el tipo de participación convencional con matices post convencionales que se presentó en ese proyecto particular.

Ahora bien, al comparar este aspecto con la EGIS fundación, nos encontramos con una situación distinta. En este caso, en ambos proyectos abordados, se refleja un nivel mayor de participación por parte de la comunidad, ya sea en el diseño del plan como en el desarrollo del mismo. Así también, en ambos casos se distinguen espacios e instancias participativas que avanzan hacia la deliberación y co-construcción del proyecto habitacional. Las dirigentes se sintieron protagonistas del proceso y reconocen una fuerte corresponsabilidad en el logro del mismo.

Estas diferencias entre procesos participativos, podrían encontrar razón en las diferencias procesuales y normativas que tiene cada EGIS. La EGIS fundación, corresponde a una institución que contempla entre sus principios y fundamentos la integración y empoderamiento de la comunidad en sus respectivos procesos. Desde la lógica de intervención con campamentos o comunidades que viven en extrema pobreza, buscan un trabajo coordinado con las familias, desarrollando distintas estrategias de aprendizajes que apuntan a fortalecer la comunidad y por sobre todo, a la erradicación de campamentos por medio de la obtención de una vivienda definitiva.

Si bien existe una diferencia en los procesos de participación, las EGIS pública y privada también tienen sus aspectos positivos, que responden a su vez, a los lineamientos que sustentan la institución. En el caso de la EGIS pública correspondiente a un municipio de la Región Metropolitana, se destaca la proximidad y la cercanía que tienen las familias del comité con su red local más próxima y accesible. Debido a esto, las familias tenían un vínculo construido de hace bastante tiempo (incluso en algunos casos, de toda la vida) en el que confiaban. Además, la Municipalidad es la institución encargada de entregar una serie de permisos asociados al proyecto habitacional, lo que sin duda, se transforma en actor relevante en la concreción de los proyectos habitacionales.

Al observar los aspectos positivos de la EGIS privada, se destaca la rapidez en concretar los proyectos habitacionales. En ambos casos abordados, en menos de un año los proyectos estaban contruidos y entregados, alcanzando un alto nivel de satisfacción en las familias.

Por tanto, cada una de las EGIS observadas en esta investigación, poseen características que sobresalen en su proceso. Lógicamente, si nos enfocamos en los objetivos que esta tesis contempló, entonces diremos que si bien, todos los proyectos habitacionales fueron evaluados como exitosos por sus dirigentes y pobladores, en cuanto al tipo de participación según su referencial normativo, efectivamente la EGIS fundación es la que se destaca por el proceso concebido.

En consecuencia, se sustenta que el papel que juega la EGIS como intermediaria es determinante y principal en el desarrollo e implementación de cada proyecto habitacional remitido al FSV, esto pone en alerta los principios establecidos en los marcos referenciales de la política. Por una parte, por el conflicto de intereses entre los actores participantes, los cuales pueden interferir negativa o positivamente en los intereses públicos que subyacen de toda política y por lo tanto, podría existir una posible captura del interés público en función de los intereses particulares. Por otra parte, el carácter participativo y deliberativo que se plantea en las bases de esta política quedaría relegado al intermediario, puesto que desde el MINVU se exige el

cumplimiento de ciertos mínimos que solo aseguran un nivel preconvencional en el tipo de participación.

Sin embargo, no depende solo del intermediario el nivel de participación que se alcance. Para observar la participación se debe considerar también las condiciones normativas de los ciudadanos e instituciones, por ello se vuelve necesario observar las tipologías desde el referencial normativo. En otras palabras, se reconoce la importancia del ciudadano, en este caso, de pobladores y dirigentes, en el desarrollo del proceso habitacional. Dirigentes empoderados y comunidades con trayectoria comunitaria, tendrán más y mejores herramientas para enfrentar un proceso participativo que avance hacia niveles post convencionales en su referencial normativo, así como también incidirá en el tipo de red que se configure.

De hecho, los proyectos que alcanzaron mayores niveles de normatividad en participación, contaron con dirigentes sociales empoderadas que fueron protagonistas en todas las decisiones que referidas a su proyecto. Por lo tanto, en esta investigación se observa una diferencia sustantiva entre los proyectos con o sin trayectoria organizativa de tipo comunitaria.

En consecuencia, diremos que si bien el papel de la EGIS como intermediario es fundamental, la combinación que funge entre éstas y el tipo de comité en términos de organización y capital social acumulado, se vuelven aspectos fundamentales que se combinan e inciden en el tipo de participación que se alcanza y tipo de red que se da en cada proyecto habitacional.

Volviendo a los PHS como instancia que posee en sus bases la creación de espacios de participación, diremos en esta tesis, que se vuelve necesario y oportuno avanzar hacia planes más innovadores que contemplen efectivamente las particularidades de la comunidad y contribuyan a una participación deliberativa en los proyectos. Se esperaría entonces, que los PHS superen la participación de tipo informativa o pre convencional si realmente se propone que la política alcance niveles post convencionales tal como su semántica lo plantea.

En esta línea de ideas, la incorporación de los mismos pobladores y dirigentes del comité de vivienda en el diseño e implementación de los PHS. En varias de las entrevistas realizadas, en especial la de una pobladora de un comité de vivienda de la EGIS pública, se puso énfasis en la coherencia y pertinencia de los talleres y actividades que se realizan, poniendo especial atención en la falta de consideración de sus propios conocimientos y experiencias sobre algunas materias, como por ejemplo, drogas y alcohol.

Las comunidades que viven en situación de vulnerabilidad y pobreza, conviven a diario con problemas o situaciones que responden a la desigualdad y exclusión de la sociedad. Drogadicción, violencia, delincuencia e inseguridad barrial, son algunos de los problemas que más le preocupan y a los que se tiene que hacer frente. Sin embargo, contar con sus conocimientos dotados de experiencias de vidas frente a estos temas, tendría que ser uno de los puntos a considerar en los planes de habilitación social o en instancias similares. Esta podría ser una de las formas que apuntaría a avanzar hacia una ciudadanía social, donde los procesos deliberativos, sean los que predominen, o que por lo menos, existan las condiciones para que ello ocurra.

Siguiendo con los procesos participativos que se pueden desarrollar, cabe mencionar que la participación en contextos de pobreza, adquiere un sentido distinto que vale la pena señalar. Esto se puede observar en el caso de esta política, puesto que si bien es positivo que el programa integre a las familias en su propio proceso de obtención de la vivienda, la participación queda supeditada a una “obligación” por transferencia. Es decir, para poder acceder a la vivienda definitiva, se exige conformar un comité, participar en las actividades remitidas al PHS y asistir obligatoriamente a las asambleas y reuniones que se estipulen, perdiendo o desviando la intención genuina que puede tener todo proceso participativo. Por tanto, participar se transforma en un requisito a cumplir para poder alcanzar la vivienda definitiva.

Así, si se quiere avanzar hacia un tipo de participación post convencional, entonces habrá que revisar y modificar las bases para que ello ocurra. Por un lado, poner

atención al diseño institucional del SERVIU y al marco normativo que lo rige, de tal forma, de asegurar que se cumplan principios de deliberación y co construcción de los procesos.

Considerando los puntos abordados hasta aquí, surgen dudas si en la génesis del programa en términos de diseño, hubo un proceso de participación de tipo post convencional. Al parecer la política considera la participación ex post en la ejecución de la política, pero ex ante no emergen procesos de deliberación por parte de los ciudadanos. Si bien el funcionario menciona que en la formulación y diseño de la política participaron actores externos al Ministerio, tales como ONG's y municipios, no se consideraron las voces de los protagonistas de la política: los ciudadanos afectados.

Así, el componente participativo de la política solo se encuentra en la fase de implementación de la misma. En ese sentido, se vuelve relevante que los procesos participativos avancen hacia las distintas fases de la política, y no solo en una de ellas. Es decir, no basta que se diga que la política es participativa si los afectados no tuvieron ninguna incidencia en su formulación. Se esperaría entonces, una entrada integral de participación que contemple su incidencia en las diferentes fases, como diseño y evaluación de la misma. Esto, añadiría valor teórico a la matriz construida sobre tipologías de participación, y por tanto, un análisis más fecundo de la misma.

No obstante, según lo expuesto por el funcionario del MINVU, para el nuevo decreto 49, promulgado en agosto del año 2012 sí se consideraron las distintas voces de los actores que participan en el programa, incluyendo dirigentes y sectores de la sociedad civil.

Otro de los puntos relevantes a señalar en este apartado, tiene que ver con la preocupación y visión generalizada de las entrevistadas, sobre la pérdida de participación de la comunidad una vez que logran obtener su vivienda o, dicho de otro modo, la mayor individualización de los vecinos/as una vez que se cumple el objetivo común tan anhelado por el comité. Se observa desgaste y cansancio por parte de los dirigentes que sostuvieron todo el proceso, y por otro lado, una baja motivación por

los vecinos/as en ejercer nuevos liderazgos. Este aspecto, se da aún más fuerte en los proyectos que no tuvieron procesos participativos relevantes.

Solo en uno de los proyectos ejecutado por la EGIS fundación, después de dos años de obtención de la vivienda, continúan trabajando en conjunto como comunidad, con nueva directiva, para seguir embelleciendo la villa. En todos los demás casos, se realizan actividades acotadas, pero con la intención y esperanza de que la participación que existió en su momento, vuelva a renacer y que por ende, la pasividad participativa sea momentánea.

Ahora bien, retomando uno de los focos centrales de esta investigación –enfoque de redes de políticas públicas- y asumiendo que el programa FSV se conforma en una red de interacción entre diferentes actores, tanto públicos como privados, que comparten funciones respectivas y responde a su vez, al enfoque de gobernanza democrática.

Si lo anterior se pone en relación con la política habitacional que la presente tesis trata, supone en principio la definición de reglas para la realización de compromisos entre agentes públicos y privados, que permitan una distribución de costos y beneficios frente a una decisión común o una solución de problemas; reglas que en cada caso exigen de los participantes limitar de manera voluntaria su libertad de acción; esto puede conducir a un modelo de identidades organizativas, competencias y esferas de interés mutuamente aceptadas (Mascareño, 2010).

Teniendo en cuenta esta premisa, diremos que no basta con que exista coordinación entre los actores, puesto que la red podría estar liderada por un orden jerárquico en su composición y forma de proceder, con lo cual sería una red de tipo pre convencional en tanto coordinación, o por el contrario, una red que opera en forma descentralizada, la cual podría encaminarse a un tipo de coordinación post convencional.

Bajo este enfoque, es observable de manera paradójica como se reproducen lógicas jerárquicas en la instauración de mecanismos formales en el proceso de la política que apelan a la coordinación de actores de tipo no jerárquica, sin embargo, de igual forma son establecidos desde “arriba” y no desde los actores participantes. En este sentido,



se estaría replicando la lógica de una “sociedad administrada” - con algunos matices- que genera condiciones ya dadas y no deja espacios para la creación de instancias desde los mismos ciudadanos.

Desde los casos observados en esta tesis, se visualizan distintos tipos de organización de la red según las diferentes EGIS. En el caso de la EGIS fundación, se aprecia mayor descentralización en la coordinación, así como relaciones e interacciones colaborativas y cercanas entre los distintos actores. En tanto, en los proyectos habitacionales correspondientes a la EGIS pública, si bien se observan relaciones cercanas entre comité, EGIS y SERVIU metropolitano, predominó una lógica asistencialista con la municipalidad lo que se transformó en una característica predominante en este caso de estudio, distinguiendo un tipo de normatividad pre convencional con matices convencionales.

Los proyectos habitacionales que desarrolló la EGIS privada, constatan que si bien las relaciones con la EGIS eran de confianza, las relaciones e interacciones con el municipio, se configuraban desde la desconfianza, alcanzando un nivel convencional en lo que refiere a este ámbito.

Sin embargo, estas dimensiones de análisis no solo dependen del tipo EGIS que esté liderando, sino también, de las precondiciones procesuales y normativas de los distintos actores que participan en la red. En este sentido, los ciudadanos tienen que contar y cumplir con ciertas condiciones para que efectivamente se pueda alcanzar un nivel post convencional en las dimensiones analizadas. Puede ocurrir que efectivamente se abran los espacios de participación, pero para ello también se requerirá que se abran condiciones del ciudadano actor y si el ciudadano está solamente movido por intereses particularistas va a generar una interferencia respecto a lo que está en juego que es un interés general. Entonces desde el punto de vista del ciudadano también hay ciertas demandas de un tipo de participación que apunten hacia al interés general y que se haga parte de procesos deliberativos, lo que correspondería a una participación de tipo post convencional.

Por tanto, si se abren mecanismos de participación y esto solo ocurre desde su interés

particular, estaríamos en presencia de un nivel pre convencional donde habría un déficit de civilidad y ciudadanización que junto con defender su legítimo interés particular, no lo desacopla de los intereses generales. En este punto existiría una tensión entre los intereses particulares desacoplados de un interés más amplio, el que la política quisiera impulsar, un bien particular pero dentro de una forma ciudadanizante.

En relación a este punto, la entrevistada SERVIU fue enfática en señalar que desde su punto de vista, uno de los mayores problemas tiene que ver con los intereses que se ponen en juego desde cada uno de los actores que participan, predominando el interés particular de las EGIS. Cada una desde sus principios institucionales y precondiciones normativas enfrenta el proceso de manera distinta, predominando en la mayoría de las veces, el interés particular que en algunos casos termina por cooptar el interés general.

En este sentido, una de las recomendaciones en torno al seguimiento y evaluación de los procesos por parte del SERVIU, tiene que ver con el resguardo del interés general.

Estos elementos se podrían visualizar –en mayor medida- en el caso de los comités correspondientes a la EGIS fundación, sobre todo por el trabajo de la mesa directiva durante el proceso, así como también, los distintos espacios y actividades que se llevaron a cabo, sumando además, la trayectoria de trabajo comunitario. En todo caso, si observamos los resultados de los 6 proyectos habitacionales abordados, se visualizan aspectos comunes en torno a la vida en campamentos y por tanto diferencias entre los comités que no vivieron en estos asentamientos. Así, los proyectos que cuentan con una historia de vida comunitaria, caracterizados por situaciones donde la pobreza moviliza a los ciudadanos, la conformación del comité de vivienda, así como las demás dimensiones analizadas en este estudio, se conforman de una manera distinta.

Por otra parte, cabe mencionar que los costos emocionales y familiares que tiene trabajar en una directiva, representar y sentir la responsabilidad de las decisiones, del proyecto mismo, es uno de los temas más ocultos e invisibles en el proceso, pero que dicen mucho de la complejidad que traen consigo. Las entrevistas a las dirigentas que

provenían de campamentos, se apreció un alto nivel de emocionalidad por el proceso vivido. Este aspecto es relevante en la medida en que afecta al proceso mismo en su desarrollo y luego en la evaluación del mismo.

Así, para que la política opere con lógicas post convencionales en los diferentes ámbitos que configuran la red, es fundamental que exista un reconocimiento de la pluralidad de actores, en la asunción de la interdependencia, en la configuración de patrones de conducta que faciliten la participación e interacción de los actores sociales (Kooiman, 2003). En el caso específico de la política habitacional chilena y los casos hasta ahora estudiados, se pone especial atención en la principal crítica o limitación que tanto Mascareño (2010) como Arenilla (2011) señalan, que tiene que ver con la inequidad de los actores participantes en el proceso de la política bajo la lógica de coordinación no-jerárquica, donde los actores sociales no tienen el mismo peso ni influencia en la ejecución de sus proyectos habitacionales y por ende, existiría un claro desequilibrio a favor de los actores públicos o EGIS, lo que reflejaría un referencial normativo de tipo pre convencional o convencional en la red de política. De ahí la relevancia de los intermediarios EGIS en resolver este tipo de inequidades que se dan con frecuencia en una red de política.

Tal como señalan los autores, una de las razones del posible desbalance se basaría en el acceso a la información y recursos, sobre todo en el caso de los destinatarios de esta política que están en una posición desbalanceada de poder evidente en relación a los demás actores.

Otro de los aspectos relevantes a señalar en este apartado, tiene que ver con avanzar hacia procesos y diseños de evaluación que logren captar la totalidad del proceso, desde sus particularidades y logros del mismo, superando el solo cumplimiento de los mínimos establecidos por el decreto. En este sentido, se vuelve relevante poder contar con procedimientos y evaluaciones constantes así como también con retroalimentación entre los distintos actores que participan.

Una de las recomendaciones que surgen desde las entrevistas realizadas a los distintos actores, se refiere a la posibilidad de crear instancias de comunicación y encuentro que

favorezcan una mejor coordinación e interdependencia entre las partes. En este sentido, la entrevistada del SERVIU sostiene que sería fundamental que los principales colaboradores fueran las familias beneficiarias del programa, lo que implicaría mayores y mejores instancias de trabajo colaborativo y en conjunto entre los diferentes actores, pero dándole un papel protagónico a las familias, representadas por sus dirigentes.

De esta forma, la relación con las familias no sería solo en caso de conflicto, sino más bien referente a todo el proceso en que se desarrolla el proyecto habitacional. Lo anterior podría concretarse como un mecanismo formal que supera la incertidumbre sobre el avance y desarrollo de los proyectos y a la vez resguarda el cumplimiento del interés general de la política. En esta línea, los planteamientos de Habermas (1985) en torno a la posibilidad de generar condiciones de una acción comunicativa, correspondería al alcance de acciones coordinadas de los actores por medio de una negociación o un acuerdo sobre la situación y las consecuencias que cabe esperar.

Al analizar la fase de implementación de la política habitacional específicamente el programa FSV en su modalidad construcción en nuevos terrenos (CNT) desde el enfoque de gobernanza democrática en dos de sus posibles materializaciones, redes de políticas públicas y participación ciudadana, podemos constatar que si bien han existido avances en cuanto a la incorporación de ciertos mínimos de participación y coordinación entre actores de distinta naturaleza jurídica, el tipo de participación que se desprende de los proyectos habitacionales considerados exitosos, es aún incipiente y dista de alcanzar en forma generalizada un nivel post convencional en estos ámbitos. En este sentido, un posible “giro participativo” en las políticas, estará dado en la medida en que los ciudadanos participen crecientemente en las decisiones técnicas o de nivel experto, es decir, cómo el conocimiento no experto de tipo ciudadano se va incorporando en la toma de decisiones.

En este sentido, cabe preguntarse sobre cómo progresar en mecanismos participativos en las políticas que avancen hacia una ciudadanía de derechos. No basta solo con que exista la intención o implementación de ciertos mecanismos participativos si no se

avanza en el reconocimiento de derechos ciudadanos, es decir, un empoderamiento en clave de derecho.

Dentro de las principales razones que inciden en que ello ocurra, tiene que ver con el papel que juegan los intermediarios en el desarrollo de la política, el cual podría influir positiva o negativamente en el logro de los objetivos de la política. En este sentido, el intermediario se transforma en el actor determinante para el éxito de los proyectos, puesto que cuenta con un alto grado de poder en la ejecución de los mismos.

Ante esta cuestión, cabe preguntarse por el papel que cumplen los intermediarios en el desarrollo de las políticas públicas en nuestro país, y si en ese sentido es o no pertinente dar continuidad, reemplazar o buscar otro u otros mecanismos para que los objetivos públicos no dependan ni sean determinados por ellos.

En esta misma línea, es interesante reconocer la posibilidad de generar nuevas investigaciones que aborden esta problemática, analizando experiencias de intermediarios en otros ámbitos de políticas públicas y así reconocer el papel e incidencia que tienen en el desarrollo de éstas. Para ello, se podría contar con elementos y enfoques recogidos de esta investigación, considerando aquellos aprendizajes, así como también replicando el planteamiento en otros campos de políticas.

En tanto, en el ámbito de la Política Habitacional, también se podría investigar sobre experiencias frustradas, donde no se logró cumplir con el objetivo de la vivienda. Indagar sobre las razones, motivos o circunstancias que expliquen lo anterior, podría ser un importante aporte al conocimiento en estas temáticas.

Con todo lo anteriormente expuesto, esta tesis se concreta en la posibilidad de interrogar y completar la teoría de la gobernanza democrática desde la teoría de la normatividad, intentando presentar las condiciones pertinentes para desarrollar un proceso consecuente con el enfoque de participación y redes de políticas públicas.

## **PARTICIPATION AND NETWORK COORDINATION FROM A DEMOCRATIC GOVERNANCE APPROACH: THE CHILEAN HOUSING POLICY FROM 2006 TO 2010<sup>72</sup>**

In the last years, western societies have experienced deep changes with different implications. The current context is characterized by a dynamism, complexity and diversity that must be approached from the different spheres of society. Globalization processes, economic crises, and the opening and importance of the markets have shown that there is a prevailing need for finding new ways of governing consistent with the differentiation processes and the semantic and structural transformations of the modern society.

In this scenario, traditional, hierarchical and centralized governments are not enough nor suitable to face new problems and contemporary challenges. Here lies the importance of contemplating the ideas and foundations of the democratic governance approach, which intends to address the new demands and public policies that current social transformations require.

Taking this into consideration, this work makes an analysis of the Chilean housing policy case, specifically of the “Programa de Fondo Solidario de Vivienda”<sup>73</sup> (FSV), in its “Construcción en Nuevos Terrenos (CNT)”<sup>74</sup> modality. Within this framework, the main purpose of this doctoral dissertation is to analyze the type of participation and network coordination according to the normative level that is developed in the implementation stage of the housing projects corresponding to the FSV program in the Metropolitan Region (Chile) during the years 2006-2010, from a democratic governance and public policy network approach.

### **Contextualization: Chilean Housing Policy**

Since the return of democracy in 1990, governments have put special emphasis on increasing social spending in order to have more social policies addressing the needs of the most vulnerable sectors of society. One of the most important topics has been housing policy, due to the housing deficit existing in the extreme poverty segments.

---

<sup>72</sup> This investigation is conducted as a dissertation for the degree of Doctor of the Facultad de Ciencias Políticas y de la Administración II, Universidad Complutense de Madrid.

<sup>73</sup> “Housing Supportive Fund”

<sup>74</sup> “Construction in New Lands”

Indeed, according to the National Socioeconomic Characterization survey (CASEN – Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional), in 1990 Chile had over 900.000 families with housing needs (Moreno, 2009).

According to this survey, the deficit was gradually reduced. In 2002, less than 500.000 families had housing needs, a more positive number considering the increase of the population and the fall in more than 300% of inhabitable houses.

During the 80s and the 90s, it was the Chilean state that had most of the responsibility regarding this type of policies, because all the people and institutions participating in the development of the housing program were governmental, and did not consider the families when making decisions. It was in the hands of the Ministry of Housing and Urban Affairs (Ministerio de Vivienda y Urbanismo – MINVU) the definition, planning and execution of this housing program, without considering in the design of the housing project the beneficiaries of the program or non-governmental parties (Grau, 2009).

The housing policy of the 90s brought with it many costs. The literature mentions that it caused a breakup in the community and a loss of social capital (Tironi, 2003; Ducci, 1997). The social housing of that time improved the material standard of the benefited families, but the consequences in terms of its market management, impersonal allocation and segregating logic of localization, finally destroyed the social networks of the families and hindered the formation of new ones, generating a state of apathy, hostility, civic disaffection, greater individualism and more poverty (Tironi, 2003:23).

Manuel Tironi, in his book *“La nueva pobreza urbana”*, is very emphatic when saying that former poor people who inhabited shanty towns and slums, and new poor people who still live in them, have created their own spaces to live by means of *toma*<sup>75</sup> and self-building, dealing with a highly participative and supportive culture (Tironi, 2003:23; Sabatini, 2001). This was one of the costs that the benefited families of that time had to pay.

In this context, since 2000 with the government of former president Lagos the main changes in the policy approach were proposed. These changes were finally consolidated under the new Chilean housing policy, which was established at the beginning of 2006 by the Decree 174<sup>76</sup> and is distinguished basically by three differentiating elements or features.

---

<sup>75</sup> Squatting or occupying land illegally.

<sup>76</sup> Decreto 174: on September 30th, 2005, the SD 174 is promulgated, beginning to operate in 2006.

In the first place, the policy, by means of the “Fondo Solidario de Vivienda”<sup>77</sup>, tries to give importance to the benefited families, integrating them as a fundamental part of the executive process of the housing project.

In the second place, EGIS<sup>78</sup> have been incorporated as intermediary entities in charge of giving technical and social assistance in housing projects. This is, without a doubt, one of the most relevant and differentiating changes from former policies.

In the third place, and connected to the aforementioned elements, it can be distinguished in the policy the relationship between the EGIS and the members of the committee, as well as the relationships and interactions that are favored by the board of directors of the housing committee, the families and the EGIS.

The new Chilean housing policy contemplates 3 great challenges (MINVU b, 2008):

- To diminish the housing deficit, focusing on those families that live in poverty<sup>79</sup>.
- To guarantee quality housing, improving its standards, design process and construction.
- To promote social integration, giving housing solutions inserted in neighborhoods and cities, integrating the participatory component in its stages.

The new Chilean housing policy is contextualized by the reform of the State from the 90s until today, in which it has been prioritized a deep and modern restructuring, characterized by the incorporation of its own tools and mechanisms that correspond to a governance and public policy network approach.

These elements can be seen in the reduction of the state apparatus, the encouraging of citizen participation, and the opening and appearance of new sectors and social actors that make a contribution through their abilities, resources and capacities.

One of the distinctive aspects of this policy is connected to the incorporation of the community during the implementation stage, which is materialized in what is called “Plan de Habilitación Social” (PHS), a plan that forms part of the housing project. According to what was established in the **Decree 174** (Tit. IX, art. 21), the objective of

---

<sup>77</sup> “Fondo Solidario de Vivienda” is a housing program of the Ministry of Housing and Urban Affairs (MINVU). Its objective is to give housing solutions to families of ten or more members that: (1) are under the poverty line, (2) have not received housing subsidies before, (3) are registered in SERVIU, (4) are sponsored by an ORGANIZED ENTITY (Documento de Trabajo UTPCH, 2006)

<sup>78</sup> Entidades Gestoras de Inmobiliaria Social / Social Housing Development Managing Entities.

<sup>79</sup> By means of the “Ficha de Protección Social”, the social stratification instrument that the current government uses to select the beneficiaries of the social programs whose objective is to help the population living in poverty or at social risk in our country (<http://www.fichaproteccionsocial.gob.cl/fps/fps.php>).



this plan is to contribute to the overcoming of poverty from a participative housing approach. It promotes the involvement and the decision-making process of the families in the housing project that will be developed, favoring their integration in the neighborhood and in the social network, understanding the house as something that forms part of a housing process that includes daily coexistence and local development. Thus, it is expected that the design, as well as the implementation, of the plan will include the participation of the families, incorporating their requirements and contributions (Contrucci; Hurtado, 2009).

The housing policy, specifically the “Fondo Solidario de Vivienda Modalidad Construcción en Nuevos Terrenos (CNT)” program, considers several actor of different legal nature when implementing the program. These actors can be governmental or non-governmental (private or non-profit agencies).

The main public or governmental actors mentioned in the Decree 174 (MINVU, 2008: 11-13) are<sup>80</sup>:

1. Municipalities: corresponding to the local governments of the commune. They are in charge of the “Ficha de Protección Social (FSP)”, provide information about the plots and houses, and give construction permits and appraisals. They also receive the constructions and give technical and social support services.

Additionally, the municipalities are responsible for giving all the corresponding information necessary for the success of the project; like giving legal personality to committees, applying and updating the “Ficha de Protección Social (FPS)”, and giving the final reception of the constructions, once they are finished.

The participation of the municipality in the housing projects plays a fundamental role in the concretization and obtaining of a house. In this sense, it can be considered as an actor that facilitates the process or not, given that it gives the permits and requirements corresponding to the different stages of the housing project development.

2. SERVIU: it is the service of the State that reports directly to the MINVU and is in charge of the Housing Programs of the region of the country that corresponds to it. It reviews the projects and the requests, pays the services provided by the EGIS and allocates subsidies.

Additionally, SERVIU can be considered as a facilitator in the development of the projects, if it successfully manages to accompany and advise the families as well as the EGIS with its knowledge and expertise.

---

<sup>80</sup> The main contents stated in the following pages have been extracted from the talk given by Rubilar and Grau (2012). “Policy networks y procesos deliberativos: el caso de la política habitacional en Chile”, presented in *IPSA's 22nd World Congress of Political Science*, Madrid, Spain.

3. MINVU: the role of the Ministry of Housing and Urban Affairs as a governmental entity is relegated to three main functions:
  - The creation of a legal framework that supports the housing policy (in this case, the Decree 174).
  - The coordination of the different actors and members.
  - The supervision of the process in order to guarantee that the proposals made by all the parts are being fulfilled.

The main non-governmental actors established by this policy are:

1. The beneficiary families<sup>81</sup>: who are organized in housing committees (with legal personality), having a leading role in the development of the housing project. They are the ones who decide, within a particular framework, where their houses will be located, who will build them, the characteristics they will have, how the neighborhood is going to be organized and who will be their EGIS (Social Housing Development Managing Entity).

It is interesting to observe how the beneficiary families really have an important role in their housing projects, due to the possible inherent power imbalance of the network formed by the actors in the policy.

2. The Board of Directors of the Committee: they are the ones who represent the organized group of applicants (Committee). They have to receive and channel the concerns, questions and suggestions of the families throughout the process, so that they can be solved by the EGIS or SERVIU. They work permanently with the EGIS for the success of the projects, to make sure that the project is carried out as it was established and within the specified period of time. They also organize a decision-making system for the assembly and administrate responsibly the funds of the committees.

The board of directors is fundamental, not only for the different tasks they have to carry out in order to achieve the success of the projects, but also for the position they have in the network of actors.

Empowered boards of directors are able to take over and own the housing project. Logically, the role that the board of directors has does not only depend on them as a committee, but also on the operating logic of the EGIS that coordinates the project.

3. EGIS: they can be organizations of different natures (as NGOs, municipalities, social associations, private real estate developers, etc.) that comply with the requirements stipulated by MINVU and that have signed an agreement with the Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) of Housing and Urban Affairs of the region in which they work. They are also in charge of the technical and

---

<sup>81</sup> According to what was established in "Manual para Dirigentes" (MINVU, 2008), the families are the people identified in the "Ficha de Protección Social (FPS)", who participate in the construction project or in the home buying application.

social work of the project, coordinating its different actors: the construction company, the housing committee, the municipality and regional SERVIUs in all the steps associated to the obtaining of permanent housing.

From a normative perspective, which logically goes beyond technical responsibilities, it is interesting to see that this policy creates and recognizes an institution that allows and give space to a series of entities that carry out actions in this area, assigning to them a normative role in the way the policy is executed.

4. Construction Companies: they are the actors who come from the market and that by means of a bidding participate in the constructions of the houses.

Besides being the ones in charge of the construction of the houses, the construction companies participate in groups of work that take place at least every three months. Here they work with the other actors of the housing project, being part of the discussions, negotiations and making decisions regarding the construction stage of the houses.

Besides the aforementioned actors, other entities and organizations can participate in the projects, such as ministries, and specific groups or associations for each project.

The implementation or execution stage of the FSV program is carried out in four stages defined by MINVU (2008): preparation; study and qualification; implementation; and installation, where the different actors have a more or less visible role according to the purpose of each stage. Nevertheless, it is the EGIS and the families represented by the board of directors of the committee the ones that have a greater participation in the different stages of the housing project. In this sense, the type of interactions between the families and the EGIS in charge will be fundamental and decisive in the incorporation and connection with the other actors of the process.

The notion of encouraging the participation of the beneficiary families in the housing policies is based on the idea of providing social empowerment, over “assistentialism”. In this way, people who live in poverty acquire the tools to overcome by their own means and effort that situation, empowering them, generating capacities and opening opportunities for them to have a voice and to participate in the solution of their problems (Cid, 2005).

Thus, with the PHS the housing policy tries to promote the social integration of the families in a more effective way. In this sense, the plan seeks to facilitate the participation and highlight the role of the families in the development of the housing project, strengthening the community and developing abilities to solve the problems and face the challenges that they will find as a community and neighborhood (MINVU, 2008).

These initiatives go hand in hand with important commitments and political consensuses that are shown in the budget increase that MINVU has experimented in the last years. As an example, in 1999 the ministry had a budget of 340 thousand million Chilean pesos. In 2005 it grew a modest 20%, reaching 411 thousand million pesos. Nevertheless, in 2009 MINVU had a budget of 805 thousand million pesos, which practically doubled the budget it had 4 years ago. In 2010, because of the earthquake, the part of the budget destined to housing was reassigned to a reconstruction plan for the areas that were most devastated by the catastrophe.

The numbers confirm that the renovated Chilean housing policy has not only brought with it a new way of managing the social housing program, as it has been already described, but also it has been complemented by a strong public investment.

Considering what has been mentioned above, we can say that the Chilean Housing Policy works in a decentralized way and under a logic of coordination between its different actors. In this sense, the regional SERVIUs, the different municipalities, the EGIS, construction companies and the beneficiary families, try to work in coordination in order to achieve the objectives outlined by each housing program.

Thus, this investigation intends to know the existence (o non existence) of a decentralized logic of coordination that recognizes the autonomy of the multiple actors of the civil society that form part of the policy process, which does not renounce a post-conventional normative horizon and which permits the guiding criteria of the social coordination by means of public policies, in this case, the Chilean housing policy.

From there, and considering the convergence of the democratic governance and public policy network approaches<sup>82</sup>, both concepts used in the government sphere to explain the need for coordination between the different actors of the society (in which governance would materialize in the public policy networks) are of great interest when describing the complexity of governance and the multitude of the actors that intervene in it (Arenilla, 2011).

### **Assumptions and premises that support this investigation**

The Chilean housing policy, and in this case the “Fondo Solidario de Vivienda”, is formed by a network of interactions between the different private and public actors,

---

<sup>82</sup> The policy network approach comprising numerous actors in interaction is of great interest when describing the complexity of the governance and the multitude of actors that intervene in it (Arenilla, 2001).

sharing the respective functions and answering, at the same time, to the democratic governance approach.

Regarding the participatory dimension of these actors in the network, the following assumptions were considered:

- Even though there are mechanisms of citizen participation that are effective over some actions, plans and programs, their influence have limited effects on the decision-making process of the housing policy and, in their case, in the program, mainly because of four reasons:
  1. The normative framework and the institutional design do not facilitate the development of initiatives of citizen (beneficiaries) participation in the policy, in part because of the dissonance existing between semantics and structure.
  2. Even though the policy is defined and operates in a decentralized mode and from a logic of coordination, its different stages could be interfered by the strong hierarchical and centralized character present in the Chilean public policies, which would not allow the movement from a logic of social control to a coordination between the different actors, questioning the implementation of the democratic governance model. So in this, the governance model implies a logic of social coordination and co-responsibility between all the actors.
  3. Even though the deliberative and participatory semantic that underlines the Chilean housing policy and the FSV program is post-conventional in its normative reference, it aims at complying with minimums of participation that refer to a type of pre-conventional participation.
  4. The formal process of the Chilean housing policy and the FSV program in its different stages can be interfered by the particular interests of formal and informal actors participating in the policy network, thus weakening the universalist and procedural character of the policy. In this sense, the spaces of deliberation and participation for the beneficiaries, referred to the PHS, partly depend on the role that EGIS play in the development of those spaces of participation. If the EGIS consider the particularities of the housing committees (as it is established in the Decree 174) and open spaces of deliberation according to their characteristics, the processes of deliberation could be present in the development of the policy. Thus, we could say that according to the EGIS there are interferences that would condition the participation of the beneficiaries.

In short, the EGIS as brokers or intermediaries have a fundamental and leading role in the development and implementation of the FSV, and put in alert the principles established in the reference framework of the policy. In consequence:

- The conflict between public interests and the particular interests of some actors underline the policy. There can be a possible enhancement of the public interest according to particular benefits.
- Lack of control from MINVU and the regional SERVIUs.
- The participative and deliberative character that is proposed in the bases of the project is relegated to the way in which the EGIS implement and develop it.

Considering what has been stated above, this study formulated the following research question: What kind of participation and coordination network—according to the normative level—operates in the implementation stage of the housing projects corresponding to the FSV program of the Metropolitan Region (Chile) during the 2006-2010?

The general objective that guided this study was: to analyze the type of participation and coordination network according to the normative level that is developed in the implementation stage of the housing projects corresponding to the FSV program in the Metropolitan Region during the years 2006-2010, from a democratic governance and public policy network approach. Additionally, the specific objectives seek to describe the institutional design and the normative framework that frames the Chilean housing policy, putting special emphasis on the 2006-2010 period; to analyze the type of Participation according the normative level that is developed in the housing projects, considering the decision-making process and the characteristics of the PHS in the different stages of the projects; and to analyze the type of coordination in the network of actors according to the normative levels in the housing projects, identifying the relationships, interactions, positions and functions that are developed within each network.

### **Theoretical approach about democratic governance, public policy networks and participation**

In the first place, governance will be understood as the approach that coexists with bureaucracy and public management, complementing them with plural modes that are configured from the recognition of the diversity of the actors (public and private) that are part of the society.

We will say that governance would be presented as the mode of governing that characterizes a complex, diverse, interdependent and dynamic society, in which Administrations act with limited rationality, knowledge is distributed among different actors and the attainment of the general interests would depend on the interactions between Public Administrations, civil society organizations and the private sector (Prats, 2005).

The governance concept has been described by several authors, most of them from Europe. In this sense, the meanings and definitions are determined by that context, which is quite different from the Latin-American reality. For this reason, in this investigation it has been considered as main author Luis Aguilar, who from different existing conceptions revisits this theoretical approach, considering the main characteristics of the Latin-American context.

From there, we will deepen the concept of public policy networks, which entails and is configured from the democratic governance approach. We will address the main conceptualizations and characteristics that will prompt a discussion in a specific case of public policy, as it is the Chilean housing policy. Thus, it will be discussed the condition of possibility of a particular program that is part of the policy ("Programa Fondo Solidario de Vivienda" (FSV)), considering the operation of the network of actors, as well as the normative reference that supports the policy.

#### **- Democratic Governance**

In a highly differentiated, complex and plural context, different authors (Kooiman, 2003; Aguilar, 2006) agree that despite the efforts made by governments, they can no longer direct society by themselves, or do this using vertical tools for planning and negotiation, which were the ones traditionally used.

This incites governments to respond to the different and new demands made by citizens, diversifying the public entities and considering the different civil society actors, so that they can face this new social complexity. Here appears the question regarding the ability of the State to absorb and articulate, by means of public policies, various demands, which are in conflict with one another and which do not allow too much temporal flexibility. In other words, how in these conditions the government is able to coordinate the different interests, expectations and values of public entities and several civil society actors in pursuit of shared goals.

In this sense, the new governance concept mentioned by Aguilar (2006:99) is "the social process of deciding the goals of coexistence, and the ways of coordination to achieve them are carried out in an interdependence-association-coproductio/co-

responsibility mode between the government and the private and social organizations". That which deals with the definition of the goals of coexistence is precisely what guides public policies, and the way in which public problems are addressed. And as every public policy implies goals of coexistence, it would also imply a normative reference (Jobert, 2004) that corresponds to a prescription (*deber-ser*) that guides the policy.

The exercise of democratic governance is configured as an essential field of action in this new way of governing, assigning important roles to the different actors by means of participation mechanisms, but not of any type, given that this must condition the new structures. Not every way of participation agrees with, or is adequate for, what is demanded by the governance approach. Thus, citizen participation could be framed in this new way of governing, which highlights the importance and centrality of a recovered and revalued citizen.

The importance of approaching this from a governance point of view lies in the ability to recognize the changes and transformations experimented by the public administrations in Latin America and their ability to contextualize their role in a new scenario (Aguilar, 2007). In this sense, the governance approach puts a strain on the hegemonic Weberian model of rationalization of the society, moving from an administered society "without public actors" to a society with policies with "public actors" (Aguilar, 2007), which implies another prescription (*deber-ser*). Thus, this speaks of a normative shift, of something that was passive or with "no public actors" in terms of policy, to another prescription (*deber-ser*) with public actors that have the conditions that governance presupposes.

Thus, the appearance of governance supposes a change in the traditional ways of proceeding by the public powers, leaving behind hierarchical ways of management, imperative allocations and the control of political powers. They will be substituted by a new way of regulation based on negotiation and coordination, and even persuasion, by which the responsible public actors try to move political resources dispersed between public and private actors (Cerrillo, 2005).

The definition of governance described by Rhodes (1997) says that the government has lost its governing capacity, so self-organized and inter-organized networks are created. Kooiman (2003) takes this and adds that governance would be better understood under the perspective of a "co" government, that is to say, as co-management, co-direction. That would imply a shift or movement from a government to a "co" government that would give account of the current plurality, in that there is co-responsibility between the actors that participate.



Some authors like Klijn, Kickert and Kooiman argue that due to the complexities of the political processes, legitimacy gap and the multiple actors of the society, the government's action is reduced to just another action amongst those of many other actors. According to what is said by Kickert (in Cerrillo, 2005), the government directs from a distance and the policies are produced in the networks, which are spheres of interrelations between actors characterized by dependence and interaction.

The Germans Mayntz (2001) and Scharpf (1993) consider that hierarchical control and social self-regulation are not mutually exclusive. According to Scharpf, governance networks would be used to describe a variety of phenomena, and many times the forms of the network, as an element of self-organization, can be used as a preparation of formal decision-making mechanisms that are characterized for being hierarchical.

Unlike the German and Dutch school of thought, the Anglo-Saxon authors (Peters, 1998; Pierre, 200) argue that the State has to play a pre-eminent role that is consistent with the direction society takes. In this sense, governance assumes that it is necessary to have at least some type of central direction if a society wants to overcome successfully the challenges it faces (in Cerrillo, 2005).

In other words, it does not mean that with this stance they are denying the decentralization and/or de-concentration principles held by governance, but rather they are taking into account the fundamental role of the State as it directs a society (Peters, 1998). Hence the importance of the State as a relevant actor in the act of governing and in the definition of objectives, which leads to notice the network approach for considering that these do not permit to clarify which of the many actors present will prevail in the network outcomes. Thus, the State will continue being the center of a considerable political power (Pierre, 2000).

So in this sense, governance as a management process of the society consists of principles and rules, which would correspond to a normative reference or a validity condition, and to procedures and practices to collectively decide about common goals of coexistence and about how to coordinate in order to achieve those goals. The latter would give account of the facticity of the policy, bearing in mind that coordination must be from a new deal with the actors of the society that will make possible the achievement of common and shared goals. Also, its unfolding, mode and scope would be structured by a normative order that includes from evaluative principles of the human existence and legal norms of behavior to technical rules to carry out the objectives and procedures (Aguilar, 2006: 92).

## - **Public policy networks and participation**

Arenilla (2011) says that under the governance approach the formulation of public policies is the result of a continuous and regular information exchange process between political institutions and the actors of the society. Thus, the two essential components of governance are a new institutional configuration formed by a multiplicity of actors and the interrelations that are produced; and a new attitude that seeks to develop and maintain the government's credibility and legitimacy in front of the society. In this way, social reality would be considered as a group of social subsystems that are interrelated (Baena, 2000:118-9, In Arenilla, 2011) and that materialize in governance networks.

But, how is it possible to make policies that satisfy the condition of legitimacy and credibility?

From what was pointed out by Cerrillo (2005), the governance of the networks would imply the need for establishing new rules about sharing decision-making competences between political entities, institutions and networks, as well as the reformulation of the concept of democratic representation, so that it can be considered how democracy can be achieved when representation plays an autonomous role and when there is a struggle between the actors that seek to represent social interests. The struggle between actors can be circumscribed to a pre-conventional level, by which it would tend to put a strain on the general interest. So, what is required is a democratic citizenship. From that perspective, for the author, the challenge would be in knowing how it can be guaranteed the equality and freedom derived from the democratic principle.

In this sense, the network concept intends to be a mechanism for overcoming these dysfunctions and recognizing the existence of numerous actors that have an impact on public policies in a moment in which modern societies are characterized by their diversity and complexity (Cerrillo, 2005: 23).

In the case of Arenilla (2011: 74), from the definitions given by Rhodes (1997: 37), Benson (Smith 1993: 58), Börzel (1997: 2) and Klinj (2005: 234), he will understand governance network or public policy network as "the group of actors that relate between one another in a more or less stable way throughout time with the objective of influencing, by means of the exchange of resources, the definition or solution of a public policy. Klijn (1998:5) would add that the policy networks form the context in which the policy process takes place, representing an attempt inside the political science to analyze the relationship between the context and the process of policy-making.

Continuing with the principle of social coordination typical of this approach, Lechner (1997) identifies the model of coordination by networks based on the principles of autonomy and coherence (Mascareño, 2010), combining vertical and horizontal communication, which in turn implies reciprocal dependence and is directed towards the articulation of interests in a common topic by means of competitive cooperation. This appears when some agent—public or private—tries to regulate the autonomous dynamic of the actors and systems guiding concretely, socially, and temporally their performance. Also, it assumes the high complexity of the relationships of the actors and systems, their fundamental and procedural autonomy and the asymmetry of their interests.

From a governance approach, the concept of policy network could be explained from structural relations, interdependences, dynamics and policy-making processes. The actors of the network interact, but at the same time they are interdependent and coordinate their actions by means of resources and interests. This view is especially present in German and Dutch authors, although they have some differences regarding the role of the State or the management of the networks (Cerrillo, 2005).

The concepts of network and policy network are directly related to the democratic governance approach that is also supported by the principle of social coordination between different actors to confront the complex current context that requires a new way of governing and addressing effectively the demands of the citizens. The governance approach supposes a style of governing from the three spheres of the nation: State, market and civil society (Aguilar, 2007).

Arenilla himself (2011:34) later argues that the network model has a series of characteristics that facilitate its study. The first one has to do with the **actor's interdependence**, so that no actor can achieve their objectives by themselves nor can they influence in a decisive way on the public policies. The second one refers to the **patterns of relationships** that are established between the actors, which are of interdependence and maintained throughout time. In this sense, the ways in which these relationships work are fundamental because they could be of subordination or, on the contrary, deliberative which could either respond or not to a democratic governance. Thus, not any pattern of relationship can be consistent with a network that operates from a governance approach. The third one is the **diversity and importance of the number of actors** that represent heterogeneous groups and the interests of the society. The fourth one is the **existence of a common goal** despite the diversity of personal goals. An excessive number of actors or some imprecision in the criteria that guides the members' interactions hinder the decision-making process. Finally, the fifth one is that one of the **actors is a public organization** that tends to be responsible for the policy around which the network is articulated.

Up until now, we have been able to review and observe the public policy networks from a democratic governance approach, which implies conditions of participation that put into play the normative reference of that approach. Not any type of participation is consistent with the ideals and goals of coexistence that governance expects, because it requires a participation that transcends information and achieves levels of deliberation between the actors who are participating.

From the governance approach, we would say that in front of this scenario it becomes a pressing need to have instances of participation that address the principles and goals of coexistence (Aguilar, 2006) that governance expects. Thus, not any type of participation is coherent with the values and principles proposed by the governance approach.

Also, we could argue that starting from the theoretical approach reviewed when dealing with governance and public policy networks, citizen participation would correspond to a way of governance materialization. In this sense, for a public policy network to happen from a governance approach, conditions of participation that promote democracy and deliberation must be encouraged. The main representatives of these approaches announce the need of creating possible conditions in terms of principles, values and legitimacy that lead us to deepen ways of participation that point to a greater citizenization of society.

According to the revised literature, citizen participation means *being part of to take an active and voluntary role* (García Roca, 2004) in the processes that conform the public sphere (Cunill, 1997), based on social interests of individual character, and to intervene in the different stages of the policies and social programs. This will depend, in turn, on formal and institutional mechanisms that facilitate a participation that is consistent with the normative principles proposed by a democratic governance approach (Aguilar, 2006), in which citizens, together with the other actors of the society, are able to deliberately define common goals and objectives.

From a deliberative citizenship (Mujica, 2010), participation requires spaces where citizens can interact effectively through a dialogue and their ability to influence one another in terms ideas and stances, discover their identities and decide by means of collective deliberation about issues of common interest. This means that not only the particular interests of the citizens will be sought, but also general interests. Thus, we will say that a deliberative citizenship does not only require formal mechanisms of participation, but also of civility and citizenization (Arendt, 1998; Mujica, 2010).

Furthermore, it is important to mention that citizen participation, besides being an instrument that deepens democracy and improves public policies, favors cohesion, the

generation of social capital, the creation of interpersonal links and facilitates the social inclusion of those who have been more excluded.

### **An observation from the normative reference**

As it has been mentioned, the theoretical approaches that support this investigation find a normative reference that tries to give an account of the conditions of possibility for the appearance of processes with deliberative principles. In this sense, one of the main focuses of this dissertation maintains that a public policy network, besides having its own characteristics, has a normative reference that turns into a condition of possibility of the processes that operate in network and that coordinate different actors.

Under these premises, it was sought to elaborate an observation device of second order that would allow us to observe how far the system currently is from an “ideal” model of policy networks, identifying what type of participation (according to the type normativity) is the one that is developed in the different actors who participate in the policy network; and whether this process has principles of universal character and processes of public deliberation that simultaneously reflect the increasingly heterarchical character of modern societies and the growing demand for a post-conventional normativity consistent with the increase of normative diversity.

In a context in which a hierarchical and highly centralized model predominates when it comes to formulating and developing policies, governance is proposed as an approach that would try to give a step towards the inclusion and interaction of the different actors (State and civil society) in the decision-making process, moving from social control to the coordination of differences. In this sense, and bearing in mind the rising modern and decentralized society scenario, it becomes important to recognize the normative reference in the democratic governance and policy network approach.

An open discourse and the dialogue with the citizens should sustain governance. In this line, Habermas (1985) proposes to create public spheres in which it is possible to debate and where a dialogical rationality prevails.

Thus, it is interesting to ask oneself about the appearance of governance in the world of public policies, recognizing deeper semantic processes—which show greater symptoms of transformation—in the modern society. In this sense, the following question arises: what would re-signifying governance as a model imply, considering that the strong hierarchical and centralized character of the current model would not easily permit the instauration of a real governance model as it is outlined?

Another question that arises from this approach is how the public policy can be adapted to those expectations of coordination, and what consequences and implications could be derived from that, either for the normative reference or the proper design of the policies. It is also worth wondering to what extent the irruption of the citizens' demands, the opening of decision-making centers and the pressure of the civil society could call into question the traditional hierarchical model.

In this same line of analysis, it is called into question the influence that the incorporation of participation has had on some policies that were configured from a hierarchical, conventional and centralized view. This is done by analyzing if the incorporation of citizenship would really favor the universalist aspiration of participatory parity, where those involved, and those who could potentially be affected by a decision, must be capable of listening their own opinions (Habermas, 1985). From there stems the idea that it is convenient to reflect on and enquire about whether the implementation of mechanisms of participation in social programs influences the relationship between administration and citizenship in a horizon of post-conventional policies.

In this sense, the normative reference developed in Miranda and Mascareño's investigation (2010)—based on Habermas' theory of moral development—has been developed by observing the procedural and normative pre-conditions that support this public policy analysis and operation approach.

In this sense, and starting from the different conceptualizations that support a public policy approach, the possibility of development of a democratic deliberation could be seen as a post-conventional normative ideal that is consistent with the structural and semantic transformation of modern society.

In the investigation about the presupposed articulation between "view of society" (hierarchical/heterarchical) and "normativity" (particularist/universalist) in the public policies, which Miranda and Mascareño (2010) carried out, it is observed a strong pre-conventional and conventional character in the formulation and development of the public policies in Chile, and also a hierarchical view of society that determines the highly centralized character of policy-making.

To get these results, the investigators created a normativity scale for public policies using two categories: the idea of justice and the type of action in public policies. From there, we will say that the idea of what is fair and the type of action operate in normative levels: pre-conventional, conventional and post-conventional levels.

Such authors say that, from the idea of justice, a pre-conventional level of public policy would qualify as such when logics of force and control operate, prevailing in them the subordination and obedience of the different actors to what was established and

ordered by the central authorities of the policies. In a higher level, but still within the pre-conventional one, it would operate a set of particular interests of those actors involved in the policy processes.

Regarding the type of action, from a pre-conventional level in the public policies, it could be said that a vertical relationship has prevailed, in which those who make the decisions impose the policies on the local agencies and beneficiaries. In a normative level a little higher, it could be said that in the public policies it has prevailed a relationship orientated towards the particular interests from the different actors involved in the project.

A public policy that is put under a horizon of pre-conventional or conventional normativity pushes towards a de-differentiation of the normative universes, assuming, somehow, what Jobert (2004) calls the moral tutor figure of the society (in Miranda, 2011:140).

From the idea of justice, a conventional normative reference would operate when in a policy process there is an adjustment in the established roles and functions of the different actors of the process, without being able to perform roles or functions different from what has been pre-established. The strict observance and subjection to the current legal order of the actors involved in the policies would also qualify in a conventional level.

When a conventional level is observed in the type of action of a policy, we would say that it has prevailed a relationship guided by the fulfillment of the established roles and functions of each actor, and in a higher level, although still conventional, it should prevail a relationship guided by the fulfillment of the rights and duties that have been defined by the current legal order.

The moral stage called post-conventional can be placed in two levels (which correspond to level 5 and 6 in the scale constructed according to normativity). In terms of the idea of justice, the first one would correspond to the policies that favor universal ethical principles (for instance, human rights, principles of justice, etc.), as it would be a rights-based approach. The second one would relate to the citizens' processes of deliberation about public affairs that affect them.

In the case of the type of action in the post-conventional public policies, it prevails a relationship directed towards the cooperative quest for consensuses between all those who are affected by the policies, where there also are citizens' processes of deliberation about the public affairs that affect them (Miranda y Mascareño, 2010). Finally, we could add to this normative level the principle of coordination and the work in networks between the different actors who participate in the policies.

Thus, it could be said that the normative reference of the policies that were analyzed in Miranda and Mascareño's investigation (2010) in contexts of differentiation still have not moved from a conventional morality—if not pre-conventional—to a post-conventional morality consisting of universalist values and moral principles (Miranda, 2011), where citizens are considered valid interlocutors by means of deliberation and social control. This is consistent with the principles and conditions that support a democratic governance approach.

The contributions made by Miranda and Mascareño are used in this investigation to construct a matrix that allows the observation of public policies, not only from the idea of justice and the type of action in public policies, but also from the dimensions and characteristics that a public policy network and participation have.

In our investigation, it is precisely on this point where we will put more emphasis. We will deal with the condition of possibility of the processes of deliberation in public policies networks from a governance approach, where diverse actors intervene and interact.

In the case of the Chilean housing policy, the incorporation of the EGIS and construction companies in the granting for the construction of the houses could respond to these characteristics, in the sense that there are a mutual resource dependence, communication and exchange patterns, a high use of knowledge and executive functions (Mascareño, 2010).

As it has been mentioned above, this investigation deals with the different notions of citizen participation. It puts a special emphasis on the different typologies that have been developed in this area, which try to describe the scope of citizen participation in relation to the decision-making process, considering the progressive levels of participation—that is, from less participation to more participation, in which the stages of more participation are those where the citizens have more influence on public policies—, and the different stages of the program and/or policy. Some typologies achieve a greater level of depth that allows us to consider them as elements that help in the construction of the ideal type-model.

Using the constructed matrix that takes into account the public policy network approach and participation according to normativity, the typologies, as well as the dimensions of a policy network, can be classified according to three levels of intensity. These levels correspond to the different normative stages, which in this investigation they are the following ones:



### Pre-conventional level in a public policy:

Regarding normative stages, we say that a policy network would be pre-conventional when logics of force and control operate, prevailing the obedience and subordination of the different actors to what was established and ordered by the central authorities of the policies. In a higher level, but still pre-conventional, it would operate a set of particular interests from those actors involved in the policy process (Fondecyt, 2009).

In this sense, the **organization of the network** would consolidate in a type of hierarchical and centralized coordination, from only one guiding center in the decision-making process that would adjust to the policy level or, if it were the case, to the EGIS as the one that makes the decisions. Thus, there would not exist a principle of co-responsibility between the participants.

From a pre-conventional level of normativity, the **conflict resolution** in a policy network would be understood from subordination, assuming that the conflict would be given by the one who suffers it.

As to the **type of participation**, from a pre-conventional level, it can be observed some “disguised” participatory practices established and imposed by those who make the decisions, where only part of the information is given to the citizens and which could not be considered as participation. This normative level would be the one with the lowest intensity, given that the mechanisms in it are not participatory and there is a logic of force and control operating from the authorities to the citizens.

What has been just mentioned would correspond to the normative level of lowest intensity in the scale, followed by a pre-conventional level 2, in which citizens are informed about their rights and have few possibilities of interacting with the counterparts. In this level, it can be observed a reciprocal interplay of interests between the ones involved, where the citizen gives information for convenience and the authorities consult or install participatory mechanisms to achieve their particular goals. Citizens and communities are taken into account from a passive role, considering only the expert’s knowledge.

### Conventional level in a public policy network

We talk about a conventional morality when in a policy process there is an adjustment in the roles and functions of the different actors of the process, but still they do not perform roles and functions that differ from what is already established. The strict observance of the current legal norm by the actors involved, where the functions and roles would depend on the legal order, would also be part of the conventional level.

The **organization of the network** or the **type of coordination** in a conventional level of first order would correspond to the adjustment and functions of the different actors of the network, which would be given by the relative hierarchy of each actor. In this sense, it is the State, or in this case the EGIS, the one that must make sure that the objectives of the policies are achieved. In a conventional level of greater intensity, which has to do with fulfillment of duties and rights in a public policy network, this would be given by the current legal order, from a logic of “minimum requirements” to cover or fulfill in the stages of a public policy process.

Regarding the decision-making process in a public policy network at a conventional level, this would depend on the amount of power associated to the function that each actor performs, understanding that the responsibility falls on the one who makes the decisions.

In a level of greater intensity, the decisions are examined and balanced according to the legal attributions of each actor, giving space to the beneficiaries by following what is established by the normative or decree. In this sense, the responsibility will fall on the one who defines the pertinent legal normative.

In this same logic, the presence of a **conflict** is recognized and solved from the role assigned to the corresponding actor, and in the conventional level 4 the conflict would be recognized, but under a strict compliance of the legal norm that solves it.

Regarding the **type of participation**, in this level it would be given by the participation of the citizen or community that responds to the fulfillment of the functions and roles that were pre-defined by the public apparatus, where spaces to participate are established, but the decisions are still made by experts. The citizen is consulted and involved in the process, but this does not have a binding character and its execution is more delegated; the expert makes the layman participate, examining and balancing the decision of the technician and/or politician.

In the typology proposed by Caballero and Sanz (2000), it is said that in this participatory level it could be constructed a better relationship between the citizens and the institutions, as a first approach of these spheres. This is why this participatory level is called relational participation.

Thus, in the consultative level, the participation widens and asks for the citizens or community feedback, which gives intensity to this participatory level. Still, nothing guarantees that the citizens' points of view will be incorporated in the designs of executions.

### Post-conventional level in a public policy network

Finally, the moral stage denominated post-conventional appeals, in the first place, to a rights-based approach where universal ethical principles, such as human rights and principles of justice, exist. In the case of post-conventional public policies, it prevails a relationship orientated towards the cooperative pursuit of consensuses between all the people affected by the public policies, in which there also are processes of citizen deliberation about public affairs that affect them (Fondecyt, 2010).

As we have already mentioned it, it would be said that the normative reference of the participatory policies framed by the governance approach needs to move from a conventional morality—if not pre-conventional—to a post-conventional morality composed by universal moral principles (Miranda, 2010), where the citizens are considered as valid interlocutors by means of deliberation and social control. A public policy put under the horizon of a pre-conventional or conventional morality pushes towards a de-differentiation of the normative universes, assuming somehow what Jobert (2004) calls the figure of the moral tutor of the society (Miranda, 2009:6).

From a post-conventional normativity, the **organization of the network** corresponds to a type of horizontal and decentralized coordination between actors, where there is an information exchange by means of channels of deliberation.

The **decision-making process** in a post-conventional level materializes from the collaborative work between the parts, from a type of binding participation. Thus, all the actors involved in the process are responsible for the decisions they make. In the last and highest level of normative intensity we would say that the policy network follows a process of co-construction that is organized by means of deliberation and the interdependence of the relationships between the different actors that participate in the policy.

Regarding **conflict resolution**, in a post-conventional network it could be recognized the existence of differences that would be solved from a consensus between the actors, understanding that the beneficiaries are subjects of rights. In a level of greater normative intensity, which corresponds to the post-conventional level 6, the conflict is recognized and the actors would work together to solve it.

This level would correspond to the highest level of **participatory intensity**, where the collaborative work between the citizens and the institutions has a binding character under a rights-based approach, which would correspond to a post-conventional stage in terms of participation.

## Results and conclusions of the investigation

As it has been mentioned before, in the context of the “Fondo Solidario de Vivienda” program (Decree 174), the definite housing projects are lead by the EGIS, whose role is to advice the families so they can have access to the right housing solution (MINVU, 2008b). The EGIS can be public or private entities, or they can belong a third sector, being non-profit foundations or non-governmental organization. Among the responsibilities established by the 174 Supreme Decree, EGIS have to offer to the families housing project that are technically and economically viable, coherent with the aspirations of the families and which are inserted and integrated in the neighborhood and environment.

For this investigation, three EGIS of different nature were selected: a municipality from the city of Santiago, which is from the public sector; another one from the private sector (business sphere); and a non-profit foundation which corresponds to the third sector. Two housing projects from each EGIS were chosen. These projects were finished and implemented under the Decree 174 that guides the policy, between the years 2006 and 2010.

It must be said that the results of this investigation correspond only and exclusively to the three chosen EGIS. That is to say, we cannot generalize the discourses as if each EGIS represented the totality of them, according to their nature.

To collect the discourses of the different actors involved in the chosen housing projects, the social coordinators, leaders and settlers of each project were interviewed. Thus, from the discourses the results describe each one of the actors, which would correspond to al least three different actors for project. In total, there are 22 interviews<sup>83</sup>. Besides these interviews, two other interviews to two experts and key governmental informants were conducted; one from SERVIU and another one form MINVU, who have participated in the different stages of the housing policies corresponding to the 174 Supreme Decree.

With the obtained results it was possible to make an observation of second order, which put emphasis on the development of the process of the different housing projects that were chosen according to the three EGIS. In this sense, it was observed how the functions established by the decree have been carried out, putting special emphasis on the type of normativity according to the different forms of participation (also connected to the PHS) and coordination of the group of actors, as well as the

---

<sup>83</sup> Some of these interviews were in groups; others were used for the two projects of the corresponding EGIS. This was because two of the interviewees had been coordinators of both projects.

relationship that may exist according to the nature of each EGIS and the result of those projects.

For the sake of the presentation of the results, in the first place it was made a characterization of each chosen EGIS according to the different categories of analysis, and then it was made a description of each project. The description of the six housing projects corresponding to the three chosen EGIS was organized using the following categories: preliminary history of the project; confirmation of the housing committee; participation and PHS; actors who participate in the process; and evaluation of the process.

In a second moment, it was observed the normative reference that predominates in the housing projects according to the corresponding EGIS. For that it was used the matrix that was built for this investigation, which considers the different dimensions that would characterize a public policy network from a normative reference that would be at its base. This matrix considered the following categories: organization of the network and type of coordination; decision making process; conflict resolution; and the type of participation (that takes into account the PHS), all of them observed from a normative reference.

Thus, one of the main products and contributions offered by this investigation is the construction of analytical matrixes that compare the normative reference (pre-conventional, conventional and post-conventional) with the characteristics and typologies of the public policy approach and participation. In consequence, the analytical matrix of participation was built based on the exhaustive bibliographic revision about citizen participation typologies, integrating in the analysis the normative reference that would characterize each of the possibilities. It was also considered the main dimensions that would be at the basis of any policy in which its actors operate in networks.

In this sense, the matrix is useful because it permits the observation of other public policies that, on the one hand, incorporate the participatory component in their bases and, on the other hand, consider the different actors (private or from the third sector) in some of the stages of the public policy. Observing the policy from this perspective gives more richness and content to the analysis of the policies.

Considering the elements previously mentioned, the main results and conclusions of this investigation are structured from two fundamental axes that support this study: the **type of participation** that functions in the development of this program; and the configuration of the **network of actors** that participate in this FSV program. Ultimately, what is intended to do is to draw conclusions from these two axes that are part of the

implementation stage of the housing policy, specifically of the FSV program corresponding to the 174 SD.

Regarding the bases that support this new housing policy (174 SD), these are varied. On the one hand, there was the inefficacy and inefficiency of the previous process that clearly showed that it did not have the expected results or they were too different from what was originally designed (Aguilar, 2006).

From the point of view of the MINVU and SERVIU employees who were interviewed, the main reason had to do with the need for focusing on the most vulnerable family groups in the country. Another reason that they highlight in its genesis has to do with the incorporation of the private sector to the whole process, from the design to the implementation, as well as the inclusion of the beneficiary families, by means of a participatory component, in the implementation stage of the housing project. This would specifically materialize in the PHS, as it is one of the requisites to be fulfilled during the housing process.

Besides other aspects such as flexibility and a greater decentralization in the implementation of the program, the MINVU employee highlights that the most important, and maybe the most innovative, point in the program was the increase of the families' participation in the construction of their houses and neighborhood. Thus, we could say that it has been this, precisely, the main focus of this dissertation: to observe the actual type of participation that exists in the implementation of the housing projects, understanding also that a participation that moves towards a post-conventional level will have a profound impact on the co-responsibility of the different actors, especially the families, involved in the process of obtaining something so precious as it is a house.

From the results found in this investigation, and taking into account what has been just said, the social empowerment programs do not guarantee a deliberative and binding level of participation from the families of the housing committee. On the contrary, it seems that they favor a type of pre-conventional participation that only achieves an informative character, leaving on the hands of the EGIS the conditions of possibility for moving towards a post-conventional type of participation. In this sense, it is not enough to generate instances and/or spaces of participation circumscribed in a "model" PHS that guarantees a certain amount of minimums to fulfill, but that does not move towards deeper and richer levels of participation.

In relation to what as just been said, since the beginning one of the main premises or assumptions in this investigation had to do with the role of the EGIS as intermediaries in the result of each project. This refers to the fact that depending on the EGIS that leads the housing process, the results of that process could vary. Regarding the PHS

and the type of participation that was developed in the projects, it was seen that the PHS acquired different significance and importance depending on the EGIS, thus supporting the initial assumption.

In the case of the private EGIS, the type of participation that was developed only complied with the minimum requirements stated by the decree, thus the PHS was not a priority for the settlers or the leaders that were interviewed. The minimum requirements were fulfilled and instances to discuss and decide about the color of the houses, parks and common areas were given. The assemblies and meetings were informative, the workshops about the PHS were useful, although they were not chosen by the families. In one of the projects, the social leader says that in her opinion there were not enough instances of participation and recreation between the neighbors because they did not know one another.

In the case of the public EGIS, the design and implementation of the PHS just complied with the minimum requirements, although in one of the projects they moved towards a level of greater participation, which could be explained by the community development that was achieved during the years in which the families lived in the shanty towns. The trajectory of the community and the social leaders that lead the committee could explain the type of conventional participation with post-conventional aspects that was present in this particular project.

However, when comparing this aspect with the EGIS of the third sector, a non-profit foundation, we find a different situation. In this case, the two projects that were studied show a greater level of participation on the part of the community, either in the design of the project or in its development. Also, in both cases one can distinguish spaces and instances of participation that move towards the deliberation and co-construction of the housing project. The leaders felt that they had a leading role in the process and recognize a strong co-responsibility in the achievement.

These differences between the participatory processes could find an explanation in the procedural and normative differences that each EGIS has. The foundation-EGIS is an institution that considers among its principles the integration and empowerment of the community in its respective processes. From a logic of intervention in shanty towns or communities living in extreme poverty, the foundation-EGIS seeks to work in coordination with the families, developing different learning strategies that point to strengthening the community and, above all, eradicating poverty in the shanty towns by means of providing families with permanent housing.

Even though there is a difference in the processes of participation, the public and private EGIS also have positive aspects, which in turn respond to the guidelines that support the institutions. In this case, the public EGIS is a municipality from the

Metropolitan Region, which highlights the proximity that the families in the committee have with the most accessible local network. Given to this, the families had a link that they trusted and that had been built a long time ago (in some case, from a lifetime). Additionally, the municipality is an institution that is in charge of giving a series of permits associated to the housing project, which doubtless turns it into a relevant actor in the materialization of the housing project.

When analyzing the positive aspects of the private EGIS, it can be highlighted the speed with which the housing projects are completed. In the two cases that were studied, in less than a year both projects were built and the houses given to the families, giving a high level of satisfaction to the families.

Thus, each EGIS analyzed in this investigation has characteristics that stand out in the process. Logically, if we focus on the objectives that this dissertation considered, we can say that even though all the housing projects were evaluated as successful by their leaders and settlers, when it comes to the type of participation according to normative reference, it is the foundation-EGIS the one that is highlighted for its process.

In consequence, it is sustained that the role that plays the EGIS as intermediary is determining and important in the development and application of each housing project connected to the FSV. This puts in alert the principles established in the referential framework of the policy. On the one hand, due to the conflict of interests between the actors, which could interfere either negatively or positively in the public interests that underline every policy, there could possibly exist an enhancement of the public interest depending on particular interests. On the other hand, the participatory and deliberative character that is defined in the bases of this policy would be relegated to the intermediary, because the MINVU demands the compliance of certain minimum requirements that only guarantee a pre-conventional level in the type of participation.

Nevertheless, the level of participation that is reached does not only depend on the intermediary. To analyze participation it must be also considered the normative preconditions of the citizens and institutions, and for that it becomes necessary to observe the typologies from the normative reference. In other words, it is recognized importance of the citizens—in this case of the social leaders and settlers—in the development of the housing process. Empowered leaders and communities with a common history will have more and better tools to face a participatory process that in its normative reference moves towards a post-conventional level, and they will also have an effect on the type of network that will be configured.



Indeed, the projects that reached greater levels of normativity in participation had empowered social leaders that had a leading role in the decision-making process of the projects. Thus, in this investigation it can be seen an important difference between the projects that had a history of community organization and those that did not.

In consequence, we will say that even though the role of the EGIS as an intermediary is fundamental, the combination that functions between them and the type of committee, in terms of organization and accumulated social capital, become fundamental aspects that combine and affect the type of participation that is reached, and the type of network that appears in each housing project.

Coming back to the PHS as an instance that has in its bases the creation of spaces for participation, we will say in this dissertation that it becomes necessary and convenient to move towards more innovative plans that really consider the particularities of the community and that promote a deliberative participation in the projects. So, PHS should overcome informative or pre-conventional participation, if what is sought is to create a policy with post-conventional levels like the ones proposed by its semantics.

In this line of thought, one must talk about the incorporation of the settlers and social leaders of the housing committee in the design and implementation of the PHS. In several interviews, especially in the one given by a female settler from a house committee of the public EGIS, the interviewees put special emphasis on the coherence and propriety of the workshops and activities, paying special attention to the lack of consideration towards their own knowledge and experiences about some topics, for instance, drugs and alcohol.

The communities that live in vulnerable contexts and poverty daily coexist with problems and situations that are a consequence of inequality and the exclusion of the society. Drug addiction, violence, delinquency and neighborhood insecurity are some of the problems that worry the communities the most, and the ones that they have to face. Nevertheless, to count on and include their knowledge about these topics, which comes from life experiences, should be one of the points to be considered in the PHS or similar instances. This could be one of the ways that would point towards social citizenship, in which the processes of deliberation are the ones that predominate or, at least, there are the conditions for that to occur.

Continuing with the participatory processes that can be developed, it must be said that participation in contexts of poverty acquires a different meaning that is worth mentioning. This can be seen in the case of this policy, because even though it is positive that the program integrates the families in their own process of obtaining a house, the participation remains by transference subordinated to an "obligation". That is to say, in order to access permanent housing, they must form a committee,

participate in the activities related to the PHS and attend the stipulated assemblies and meetings, losing or diverting the genuine attention that could have every participatory process. Thus, participating turns into a requisite that must be fulfilled in order to get a definite housing.

In this sense, it is necessary to move towards a type of post-conventional participation. So, the bases will have to be revised and modified for that to occur, putting attention to the institutional design of SERVIU and to its normative framework, so as to guarantee that the principles of deliberation and co-construction of the processes will be fulfilled.

Considering the points that have been mentioned until now, one may wonder whether in the genesis of the program, in terms of design, there existed a process of post-conventional participation. Apparently, the policy considers participation after the implementation of the policy, but before that there are no processes of deliberation on the part of the citizens. Even though the employee mentions that actors who did not belong to the ministry, such as NGOs and municipalities, participated in the formulation and design of the policy, the voices of the most important people in the policy—the affected citizens—were not considered.

Thus, the participatory component of the policy is only found in its implementation stage. In this sense, it becomes important for the participatory processes to move towards the different stages of the policy, and not only towards one of them. That is to say, it is not enough to say that it is a participatory policy if those affected by it did not have any effect or influence in its formulation. Thus, it would be expected an integral appearance of participation that considers the opinions and ideas of the citizens (that will be affected by the policy) in the different stages of the policy, including its design and evaluation. This would add theoretical value to the participation typology matrix that was constructed, which would produce a richer analysis of it.

Nevertheless, according to what was stated by the MINVU employee, the new Decree 49, promulgated in August 2012, considers in the process the different voices of the actors participating in the program, including social leaders and sectors of the civil society.

Another relevant point that is important to mention has to do with the interviewees' worries and the generalized views about the loss of participation of the community once they get their houses or, in other words, the greater individualization of the neighbors once they reach the committee's common goal. It can be seen that the social leaders, who supported the whole process, are tired and exhausted, and that there is a lack of motivation in the neighbors, who do not want to assume new

leadership roles. This happens especially in those projects that did not have relevant participatory processes.

Only in one project carried out by the foundation-EGIS the community, after two years after obtaining their houses, continues working together to make the neighborhood (*villa*) more beautiful, this time with a new board of director. In all the other cases, smaller activities are organized, with the intention of recovering the participation that once existed, hoping that the community's passivity is only momentary.

Now, coming back to one of the main focuses of this investigation—the public policy network approach—and assuming that the FSV program is formed by a network of interactions between the different actors, being them public or private, that share functions and respond, in turn, to the democratic governance approach.

If what has been mentioned above is set in relation to the housing policy with which this dissertation is dealing, in principle it implies the definition of the rules to accomplish the agreements between public and private agents, which will allow a distribution of the costs and benefits when facing a common decision or the solution of a problem. Rules that in each case require from the participants to voluntarily limit their freedom of action. This can lead to a model of organizational identities, competencies and areas of interest mutually accepted (Mascareño, 2010).

Bearing in mind this premise, we will say that it is not enough to have coordination between the actors, given that the networks could be led by a hierarchical order in their composition and ways of proceeding, by which they would be, in terms of coordination, pre-conventional networks or, on the contrary, networks that operate in a decentralized way, which could be closer to a post-conventional type of coordination.

Under this approach, it can be paradoxically seen how the hierarchical logics are reproduced in the instauration of the formal mechanisms in the policy process. They appeal to a non-hierarchical type of coordination between the actors, but nevertheless, they are established by the “top”, and not by the actors involved in the process. In this sense, a logic of “administrated society” would be replicated—with some differences—that generates already given conditions and give no room to the citizens to create instances of participation.

From the cases studied in this dissertation, different types of network organization depending on the EGIS can be observed. In the case of the foundation-EGIS, it can be seen a greater decentralization in its coordination, as well as closer and collaborative relationships and interactions between the different actors. In the case of the housing projects of the public EGIS, even though close relationships between the committee, EGIS and Metropolitan SERVIU can be seen, what prevailed was a “welfare” logic on

the part of the municipality, which became a predominant characteristic in this case study, showing a type of pre-conventional normativity with some conventional aspects.

The housing projects that were developed by the private EGIS show that even though the citizens trusted in the EGIS, they did not trust the municipality, thus achieving a conventional level in what referred to this issue.

Nevertheless, these dimensions of analysis do not only depend on the type of EGIS that is leading the project, but also on the procedural and normative preconditions of the different actors that participate in the network. In this sense, the citizens must have and comply with certain conditions in order to effectively achieve a post-conventional level in the analyzed dimensions. It could happen that the spaces of participation open, but for that it would be necessary the appearance of conditions for the citizen, and if the citizen is only moved by particular interests, this will generate an interference in respect to what is at stake, which is a general interest. Thus, from the point of view of the citizen there are also certain demands for a type of participation that points to the general interest and that becomes part of the processes of deliberation, which would correspond to a type of post-conventional participation.

Thus, if the mechanisms of participation open and this only occurs from an individual interest, we would be in front of a pre-conventional level in which there would be a deficit of civility and citizenization that besides defending its legitimate individual interest, it does not separate it from the general interests. In this point there would exist a tension between the individual interests separated from a broader interest, the one that the policy would want to encourage, an individual interest but within a citizenizing way.

In relation to this point, the interviewee from SERVIU was emphatic when saying that from her point of view, one of the biggest problems has to do with the interests of each actor that are at stake, predominating the particular interest of the EGIS. Each one from its institutional principles and normative preconditions face the process differently, predominating most of the time, the particular interest that in some cases ends up coopting the general interest.

In this sense, one of the recommendations about the monitoring and evaluation of the processes by the SERVIU has to do with the protection of the general interest.

These elements could be seen—in a greater extent—in the committees corresponding to the foundation-EGIS, especially in the work of the board during the process, and in the different spaces and activities that were organized, adding to this a history of working in community. In any case, if we look at the results of the six housing projects that were studied, it can be seen that regarding the life in the shantytowns, they have

things in common so the differences between the committees did not come from these settlements. In this way, in the projects that have a history of life in community, characterized by situations in which poverty moves the citizens, the creation of the housing committee, as well as the other dimensions analyzed in this study, are formed in a different way.

Also, it is worth mentioning that the emotional and family costs of working in the board, representing and feeling responsible for the decisions that are made, is one of the most hidden and invisible issues in the process, but that says a lot about the complexity it brings into the process. In the interviews of the social leaders that came from the settlements, it was observed a high emotional level produced by the process they experienced. This aspect is relevant in the sense that it affects the process itself, its development and evaluation.

So, for the policy to operate with post-conventional logics in the different spheres that configure the network, it is fundamental to recognize the plurality of the actors, in the acceptance of the interdependence, in the configuration of the patterns of behavior and interaction of the social actors (Kooiman, 2003). In the specific case of the Chilean housing policy and the cases studies until now, special attention is paid to the main criticism or limitation that Mascaraño (2010) and Arenilla (2011) remark, and that has to do with the inequality between the actors who participate in the policy process under a non-hierarchical logic of coordination. Here the social actors do not have the same importance and influence in the implementation of their housing projects, and consequently, there would exist a clear unbalance that would favor the EGIS or public actors. This would reflect a type of pre-conventional or conventional normative reference in the policy network. Hence the importance of the intermediary EGIS when solving this type of inequalities that is frequent in a policy network.

Just like the authors state it, one of the reasons of the possible imbalance would be based on the access to information and resources, especially in the case of the recipients of this policy, who are in a clearly unbalanced power position in relation to the other actors.

Another aspect that is important to remark has to do with moving towards processes and designs of evaluation that are capable of capturing the totality of the process, from its particularities and its achievements, overcoming the tendency of fulfilling only the minimum requirements. In this sense, it becomes relevant to be able to count with constant procedures and evaluations, and also with feedback between the different actors involved.

One of the recommendations that arises from the interviews to the different actors refers to the possibility of creating instances of communication and reunion that promote a better coordination and interdependence between the parts. In this sense, the interviewee from SERVIU states that it would be important that the main collaborators were the beneficiary families from the program, which would imply more and better instances of collaborative work between the different actors, giving a leading role to the families represented by their social leaders.

In this way, the relationship with the families would not only be in times of conflict; the relationship would exist throughout the process of the housing project. This could materialize as a formal mechanism that overcomes the uncertainty regarding the progression and development of the projects, and that at the same time makes sure that the general interest of the policy is fulfilled. In this line, the ideas of Habermas (1985) about the possibility of generating conditions of communicative action would correspond to the scope of the actors' coordinated actions by means of a negotiation or agreement about the situation and the consequences that should be expected.

When analyzing the implementation stage of the policy, specifically the FSV program in its "Construcción de Nuevos Terrenos" (CNT) modality, from a democratic governance approach in two of its possible materializations—public policy networks and citizen participation—, we can state that even though there have been advances in the incorporation of certain minimums of participation and coordination between the actors of different legal nature, the type of participation that is seen in the housing projects that are considered successful is still incipient and is far from reaching in a generalized way a post-conventional level in these areas. In this way, a possible "participatory shift" in the policies will be made when the citizens start participating more in the decision-making process, being it about technical decisions or at an expert level, that is to say, when the non-expert citizen knowledge starts being incorporated in the decision-making process.

One of the main reasons that allow this to occur has to do with the role that the intermediaries play in the development of the policy, which could influence positively or negatively in the achievement of the objectives of the policy.

With everything that has been stated above, this dissertation is materialized in the possibility of questioning and complementing the democratic governance theory from the normativity theory, trying to present the pertinent conditions to develop a process that is consistent with the participation and public policy approach.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovich, V. (2006) “Una aproximación al enfoque de derecho en las políticas y estrategias de desarrollo en América Latina” *Revista de la Cepal* (Chile) N°88. 35-50.
- Acosta, A. (2007) [Reseña sobre] El Leviathán postburocrático: una lectura de Gobernanza y gestión pública de Luis. F. Aguilar Villanueva. Cuestiones de Sociología, 4, 319-324. En Memoria Académica. Recuperado el 2 de febrero de 2013:  
[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3693/pr.3693.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3693/pr.3693.pdf)
- Adúriz, I.; Ava, P. (2006) “Construcción de Ciudadanía: Experiencia de Implementación de un índice de Participación Ciudadana en América Latina”. Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales – Fines. Revista: América Latina Hoy, N 42. Ediciones Salamanca.
- Aguilar, Luis (2006) “Capítulo 1 Gobernanza” en Gobernanza y Gestión Pública, México: FCE, páginas 35-136.
- Aguilar, Luis (2007) “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza” en XII Congreso Internacional del CLAD, República dominicana: CLAD.
- Alguacil, J. (2004) La emergencia de la participación ciudadana en el contexto de la globalización: hacia una estrategia relacional en el Gobierno de la ciudad. En “*La participación ciudadana en grandes ciudades*”. Editorial Dykinson, S. L. Madrid, España.
- Anderson, J. (2006). *Public policymaking: an introduction*. Boston, Houghton Mifflin.
- Andrews, M y Shah, A (2003) Citizen – Centered Governance: A new approach to public sector reform. En: Shah, Anwar, editor (2003), *Bringing Civility in*

*Governance*, Vol. 3 of *Handbook on Public Sector Performance Reviews*. Washington D.C.: The World Bank.

- Arellano, J. (2012) *Equidad con crecimiento sostenible. Veinte años de políticas sociales Chile 1990-2009*. Santiago de Chile: Cieplan. Recuperado el 24 de abril de 2013, [http://www.cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/304/Libro\\_Digital\\_Completo.pdf](http://www.cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/304/Libro_Digital_Completo.pdf)
- Arendt, Hanna (1993). *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
- Arendt, H. (1998) *Crisis de la República*, Taurus, Madrid.
- Arenilla, M. (2004) Materiales para un debate sobre la participación. En *“La participación ciudadana en grandes ciudades”*. Editorial Dykinson, S. L. Madrid, España.
- Arenilla, M. (2011a). Cap 1.6 "Gobernanza y Administración Pública" en *Crisis y Reforma de la Administración Pública*. Editorial Netbiblio. España. Madrid.
- Arenilla, M. (2011b): “Redes de políticas: el caso de la ciudad de Madrid” en *Revista Española de Ciencia Política* nº 25, abril de 2011, p. 31 a 56.
- Arnstein, S. (1969): “A ladder of citizen participation”, en *The Journal of American Institute of Planners*, nº35.
- Asún, M. (2007). *Micro campamentos urbanos; desarrollo comunitario y políticas de vivienda*. Marco Teórico para diseño y evaluación de proyectos. Programa de Magíster en Sociología de la Modernización. Facultad de Ciencias Sociales. Santiago: Universidad de Chile.
- Barzelay, M. (1998) “El paradigma post burocrático desde una perspectiva histórica” en Barzelay, M. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 176-196.



- Barzelay, M. (2003) *The new public management: improving, research and policy dialogue*. California: University of California Press
- Beck, U. (2002) *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI de España Editores, S.A.
- Bericat, E. (1998). *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social*. Ed. Ariel, Barcelona.
- Blanco, I. (2002) "Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.2002
- Blanco, I.; Gomá, R. (2003) "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones". Universidad Autónoma de Barcelona.
- Blanco, I., Font, J. (2004) Los factores estructurales, instrumentales e ideológicos como explicaciones de la oferta institucional de participación. En "*La participación ciudadana en grandes ciudades*". Editorial Dykinson, S. L. Madrid, España.
- Blanco, I; Font, J. (2005) ¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 31. (Feb. 2005). Caracas.
- Blanco, I.; Font, J. (2006) *Experiencias de Participación Ciudadana. Polis, la ciudad Participativa. Participar en los municipios. ¿Quién? ¿Cómo? ¿Porqué?* Papers de Participación Ciudadana, N 9. Diputación de Barcelona. España.
- Börzel, T. (1997). "Organizing Babylon - On the different conceptions of policy networks", *Public Administration*, vol. 76, Nº 2, Oxford, Blackwell Publishing.

- Brain, I., Cubillos, G., Sabatini, F. (2007). Integración social urbana en la nueva política habitacional. *DIRECCIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS UC, Año 2, N°7, Junio de 2007*, pp. 1 – 15.
- Briones, G. (2005) Métodos y técnicas de investigación para las ciencias sociales. México: Editorial Trillas.
- Callon, Michel (1999). The role of lay people in the production and dissemination of scientific knowledge, in *Science, technology & Society*, 4 (1) 81-84.
- Canales, M. (2006) “Metodologías de investigación social: Introducción a los oficios”. LOM. Santiago, Chile.
- Canto, M. “Las Políticas Participativas, las Organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local”.
- Castillo, M., & Hidalgo, R. (2007). *1906-2006: Cien años de política de vivienda en Chile*. Ediciones Universidad Andrés Bello. Santiago, Chile.
- Cea D’Ancona, A. (1998) Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social. Ed. Síntesis, Madrid
- Cerrillo I Martinez, A. (2005) La Gobernanza Hoy: Introducción. En Cerrillo I Martinez, A. (ed.) *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, España.: INAP.
- Cherensky, I. (Compilador) (2006) “Ciudadanía, sociedad civil y participación política”. Ediciones Miño y Dávila. Buenos Aires, Argentina.
- Cid, P. (2005) Participación de los más pobres en Vivienda Social. Seminario de Investigación (quinto año) *Facultad de Arquitectura y Urbanismo* Universidad de Chile.
- Coleman, J. S. (1958). «Relation analysis: the study of social organisation with survey methods». *Human Organization*, 17, p. 28-36.

- Contrucci, I., Hurtado, C. (2009) Participación Comunitaria en contextos de extrema pobreza: ¿Oportunidad de empoderamiento? Centro de Investigación Social CIS. Fundación Un Techo Para Chile.
- Cortina, A. (1999) “Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía”. Alianza Editorial, Madrid. España.
- Cortina, A. (2001). Ética sin moral. Madrid: Tecnos.
- Cunill, N. (1997) “Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social”. CLAD, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela. 1997.
- Cunill, N. (1991) “Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos”. Caracas, CLAD, 1991.
- De la Maza, G. (2004a) “Innovaciones Ciudadanas y políticas públicas locales en Chile”. En: Revista Persona y Sociedad, vol. 18. Universidad Alberto Hurtado.
- De la Maza, G. (2004b) “Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile: El caso de las Políticas Sociales. (1990-2004) Programa Ciudadanía y Gestión Local”. En: Revista Política, N° 43, Universidad de Chile.
- De la Maza, G. (2006) Chile, Sociedad civil y participación política en la post dictadura. En “*Ciudadanía, sociedad civil y participación política*”. Ediciones Miño y Dávila. Buenos Aires, Argentina.
- De la Maza, G. (2009) Gestión Municipal Participativa: Construyendo Democracia Cotidiana.
- DeLeon, P. y D. Varda (2009), “Toward a theory of collaborative policy networks: identifying structural tendencies”, *Policy Studies Journal*, vol. 37, N° 1, Hoboken, John Wiley & Sons.
- De Ramón, A. (1990). La Población Informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile (1920 – 1970). REVISTE EURE, VOL.XVI, N°50, SANTIAGO.

- De Toro, X.; Díaz, M. (2006) "Masculinidad y vivienda: La búsqueda de un espacio de participación en medio del desencanto y el desconcierto masculino". Trabajo de Finalización de la Carrera de Trabajo Social. Universidad Católica de Chile.
- Del Campo, E. (2006) Estado y Sociedad civil en el Chile postautoritario: el Proyecto de Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, En: *Chile: Política y Modernización democrática*. Edicions bellaterra. España.
- Delgado, L.; Iglesias, A.; Villoria, M. (coordinadores) (2004) "La participación ciudadana en grandes ciudades". Editorial Dykinson, S. L. Madrid, España.
- Denzin, N. y Lincoln, Y., (1998) *Strategies of Qualitative Inquiry*, Sage publications, California, 1998.
- Denzin, N. y Lincoln, Y., (1998) *The landscape of qualitative research. Theories and issues*, Sage Publications, California.
- Didier, M. (1990) Participación de los sectores pobres en programas de desarrollo local. UNICEF. Santiago, Chile.
- DISHA. 1999. Presentation at World Bank Prem Week, July 1999.
- Dowding, K. (1995): «Modelar metaphor? A critical review of the policy network approach», *PoliticalStudies*, n. XLIII.
- Ducci M. (1997) "Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa", Revista EURE, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ducci, M., Quezada, M., & Dedic, I. (2000) *De Casa a Vivienda*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Recuperado el 14 de agosto de 2012, de [http://www7.uc.cl/sw\\_educ/cyv/html/subframe3.htm](http://www7.uc.cl/sw_educ/cyv/html/subframe3.htm)
- Espinoza, V. (2004) "De la política social a la participación ciudadana en un nuevo contrato de ciudadanía", en *Política*, Nº 43.

- Espinoza, V. (1998). Historia social de la acción colectiva urbana: los pobladores de Santiago 1957-1987 [versión electrónica]. *Eure*, 24 (72), 71-84.
- Fernández, E. (2011). Regularización de Asentamientos Informales en América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernández, M; Ordóñez, M. (2007) "Participación ciudadana en la agenda gubernamental de 2007: Caracterización de los compromisos". Corporación Innovación y ciudadanía, Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Profesora guía: Dagmar Raczynski. Santiago, Chile.
- Figuerola, M., I. Lavados (1983). Elementos para un análisis económico de la vivienda popular en Chile, en MacDonnald (1983) Vivienda social. Reflexiones y experiencias. CPU.
- Fondecyt Nº 1095186 (2009). "Transformaciones del referencial normativo de las Políticas Públicas en sociedades complejas. Observaciones de políticas en Chile". Investigador Principal: Patricio Miranda Rebeco. Santiago, Chile.
- Fondecyt Nº 1110428 (2011). Instituciones formales y redes informales en políticas públicas. Interferencias procesuales y normativas en políticas de pobreza, obras públicas y medioambiente en Chile. Investigador Principal: Patricio Miranda Rebeco. Santiago, Chile.
- Font, J. (2001): "Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos". Papers de la Fundació, Barcelona, Fundació Rafael Campalans.
- Fraser, N. (2008) *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder
- Garcés, M.; Valdés, A. (1999) El estado del arte de la Participación en Chile. Documento Preliminar para OXFAM-GB.
- García Roca, J. (2004) Políticas y Programas de Participación Social. Serie: Análisis e Intervención Social. Editorial Síntesis. España.

- Garretón, M. (2001) Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL, Serie de Políticas Sociales, nº 56.
- Garretón, M. (2006) Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual. En *"Ciudadanía, sociedad civil y participación política"*. Ediciones Miño y Dávila. Buenos Aires, Argentina.
- Glaser B., y Strauss, A. (1967) *The discovering of grounded theory*. New York: Aldine.
- Grau, O. (2009). La influencia de la participación ciudadana en las políticas públicas: El caso de la Política Habitacional Chilena. Entre los años 2000 y 2009. Proyecto de Tesis Doctoral. Facultad de Sociología y Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid.
- Grau, M., Rubilar, M. (2012). *Policy networks* y procesos deliberativos: el caso de la política habitacional en Chile. Ponencia presentada en IPSA's 22nd World Congress of Political Science, Madrid, España.
- Gobierno de Chile (2010). Cuenta Sectorial. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Recuperado el 25 de septiembre de 2012, de <http://www.gobiernodechile.cl/cuenta-publica-2010/ministerio-de-vivienda-y-urbanismo/cuenta-sectorial/>
- Goodin, Robert E. (compilador) (2003). Teoría del Diseño Institucional. Colección Ciencia Política. Editorial Gedisa. Barcelona, España.
- GTZ. (2006) Proyecto "Gestión Local para Soluciones Habitacionales". Manual para la Habitación Social. Programa Fondo Solidario de Vivienda.
- Gyarmati, G. (1987) La pedagogía de la participación: Una teoría política del bienestar psicosocial. En: G. Gyarmati (Coord.), Hacia una teoría del bienestar psicosocial (pp. 231-244). Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Ciencias Sociales. Santiago, Chile.

- Habermas, J. (1985). *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona, Península.
- Habermas, J. (1990) *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus
- Habermas, J. (2000) *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Haramoto, E. (1998) Conceptos básicos sobre vivienda y calidad: Qué significa apreciar o valorar la calidad de la vivienda. Qué aspectos de la vivienda se pueden y se deben medir o valorar. Documento: Vivienda – calidad, Instituto de la Vivienda FAU-U. de Chile
- Haramoto, E. [et al.] (1987) Vivienda social tipología de desarrollo progresivo. Santiago, Instituto de la Vivienda Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad de Chile, Centro de Estudios de la Vivienda Facultad de Arquitectura y Bellas Artes Universidad Central. 240 p.
- Hardy, C. (2010), “Sistema de protección social en Chile”. En *Cambio 21* disponible en: <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20110415/pags/20110415194210.html> [Fecha de acceso: 26 enero 2013].
- Held, G. (2000). Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia. *Revista de la CEPAL*, 96. Santiago, Chile.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2010) Metodología de la Investigación. México Mc Graw-Hill, 5ª Edición
- Hidalgo, R. (1999). La vivienda social en Chile: La acción del estado en un siglo de planes y programas. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales: Nova*, 45 (1). Universidad de Barcelona. Recuperado el 8 de febrero de 2012, de <http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-1.htm>

- Hidalgo, R. (2004). La Vivienda Social en Santiago de Chile en la Segunda Mitad del Siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales. En Ediciones SUR, Santiago en la Globalización ¿Una Nueva Ciudad. Santiago: SUR. Ediciones.
- Hood, C, (1989) Public administration and public policy: Intellectual challenges for the 1990s. *Australian Journal of Public Administration* 48: 346–58
- Ibarra, P. (2005) Manual de Sociedad Civil y Movimientos Sociales. Síntesis. Madrid.
- Irrazabal, I. (1999) Participación y Descentralización: ¿Mito o Realidad?". FOCUS Estudios y Consultorías. Santiago, Chile. Versión Final Corregida (inédita).
- Jobert, B. (2004). *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Santiago de Chile. LOM
- Kickert, W.J. M.(1993): «Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management». en J. Kooiman (ed.), *Modern governance. New government-society interactions*, London: Sage.
- Kickert, W. J. M.: Kujn, E.-H., y Koppenjan, J. F. M. (1997): «Introduction: a management perspective on policy networks». en W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn y J. F. M. Koppenjan (eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector*; London: Sage.
- Klijn, E. J (1998) *Redes de Política*, London: SAGE (original de 1998)
- Kymlicka, W. (1996) *Ciudadanía Multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Editorial Paidós.
- Kymlicka, W. (1996) *El Retorno del Ciudadano*. Barcelona, Paidós.
- Kohlberg, L. (1981). *The philosophy of moral development: moral stages and the idea of justice*. San Francisco, California. Harper & Row.



- Kooiman, J. (1993) (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres, Sage
- Kooiman, Jan, (ed.) (2003) "Governing as Governance" en *Modern Governance: Government Society Interactions*. London: Sage.
- Koppenjan, J., M. Kars y H. van der Voort (2009), "Vertical politics in horizontal policy networks: framework setting as coupling arrangement", *Policy Studies Journal*, vol. 37, Nº 4, Hoboken, John Wiley & Sons.
- Kraan, D. (1996) *Budgetary Decisions: a Public Choice Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krause, M. (1995) "La investigación cualitativa - Un campo de posibilidades y desafíos". En *Revista TEMAS DE EDUCACIÓN*, Nº 7, pp. 19-39
- Larrañaga, O., ed; Contreras, D., ed.; (2010). *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica*. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo – Chile. Área de reducción de la pobreza y la desigualdad. PNUD
- Lechner, N. (1997), "Tres formas de coordinación social", *Revista de la cepal*, Nº 61 (LC/G.1955-P), Santiago de Chile, abril.
- Lechner, N. (1998) "Nuestros Miedos". Conferencia Inaugural en la Asamblea General de FLACSO, México; publicada en *Perfiles Latinoamericanos* 13, FLACSO-México.
- Lindblon, C.E. (1979)" Still mudding not yet thought" in *Public Administration Review*, 39, 6, páginas 517-523
- López, R. (2004) *La participación ciudadana en el ámbito local. Formas e instrumentos*. En "*La participación ciudadana en grandes ciudades*". Editorial Dykinson, S. L. Madrid, España.

- Mac Donald, J. (1985). “Dotación básica en vivienda social: hacia una fundamentación de las decisiones”, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, Chile.
- Martínez, M. (2006) Documento Participación Social. Departamento de Estudios. Ministerio Secretaria General de Gobierno. Chile.
- Mascareño, A. (2010), Coordinación social mediante políticas públicas: el caso chileno. Revista Cepal N° 101.
- Mayntz, R. (1993), “Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen”, *Politische Vierteljahresschrift*, N° 24. (1992), “Modernisierung und die Logik von Verhandlungssystemen”, *Journal für Sozialforschung*, N° 32.
- Mayntz, R. (1999). «La teoria de la governance: sfide e prospettive», *Revista italiana de Scienza Politica*, 1.
- Mayntz, R. (2001): «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna», *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, n.o 21.
- Max-Neff, M. (1994) Desarrollo a escala humana: Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Barcelona, Icaria (3ª edición).
- Medina, M. (2006) “La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización”. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, FIIAPP, Madrid. España.
- Miranda, P. (2011). Tensiones estructurales y semánticas en las políticas públicas - una cartografía del caso chileno. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 10, n. 1, p. 137 – 156.
- Miranda, P. (2011) FONDECYT N° 1110428 “Instituciones formales y redes informales en Políticas Públicas. Interferencias procesuales y normativas en políticas de pobreza, obras públicas y medio ambiente en Chile.

- Miranda, P.; Mascareno, A. (2010). Fondecyt No 1095186: "Transformaciones del referencial normativo de las políticas públicas en sociedades complejas. Observaciones de políticas en Chile." Miranda, P. (2010) *Informe avance, primer año proyecto Normatividad y complejidad en las Políticas Públicas. Un estudio del caso chileno* (nº1095186), Santiago de Chile: Fondecyt
- Morandé, F., & García, C. (2004). Financiamiento de la vivienda en Chile. *Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Investigación, Documento de Trabajo 502*. Santiago, Chile
- Mujica, P. (2001) *La Participación Ciudadana en relación con la Gestión Pública*. Corporación Participa. Chile.
- Mujica, P. (2010) *La Igualdad Política: El significado actual de la Participación Ciudadana*. Ril Editores. Santiago de Chile.
- Necochea, A. (1987). Los allegados: una estrategia de supervivencia solidaria en vivienda. *REVISTA EURE*, VOL XIII-XIV, Nº 39/40, pp. 85.99.
- Olías de Lima, B. (ed.) (2001): *La Nueva Gestión Pública*, Madrid, Prentice Hall
- Osborne D, Gaebler T (1992) *Reinventing Government*. Addison Wesley, Reading, MA
- Oszlak, O. (2008) "Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico", Ponencia presentada al XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008
- Pérez Serrano, G., (1994) *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes* (Tomol.), Ed. La Muralla, Madrid.
- Peters, Guy B. (1998): "Policy networks: myth, metaphor and reality», en D. Marsh (ed.), *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.
- Pierre, J. (ed.) (2000) *Debating governance*, Oxford: Oxford University Press.

- Pierre, J. and Peters, B.G. (eds) (2000) *Governance, Politics and the State*, New York: St Martin's Press
- Poblete, P. (2011). Chile: Nueva Política Habitacional – Más calidad e integración social. BOLETÍN DE PROMOCIÓN DEFENSA E INCIDENCIA, n°2. Recuperado el 12 de noviembre de 2012, en <http://habitatlac.wordpress.com/2011/01/08/chile-nueva-politica-habitacional-mas-calidad-e-integracion-social/>
- Pollitt, C. (1993) *Managerialism and the Public Services*, 2nd edn. Blackwell, Oxford, UK
- Prats C, J. (2005): *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo*, Madrid: INAP.
- Putnam, R. (2002) "El lado oscuro del capital social" en Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana, Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Raczinsky, D. y Serrano C. (2005) Las Políticas y Estrategias de Desarrollo Local. Aportes de los años 90 y desafíos futuros. En: Patricio Meller (editor). La paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema.
- Raczinsky, D. y Serrano C. (1999) Varias evaluaciones de programas sociales realizados para la SUBDERE, DOS, SERNAM y MIDEPLAN, Asesorías para el Desarrollo.
- Rawls, J. (2000) Teoría de la Justicia. México, Fondo de Cultura Económica.
- Rethemeyer, K. y D. Hatmaker (2008), "Network management reconsidered: an inquiry into management of network structures in public sector service provision", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, Nº 4, Oxford, Oxford University Press.

- Rhodes, R. W. A. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press-UNPD/PNUD
- Rhodes, R. W. A. (2000): «Governance and Public Administration», en J. Pierre (ed.), *Debating governance. Authority, steering, and democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Rodríguez, J., Roeschmann, J., Garrido, A., Vanelli, C. (2006). Gasto Público en vivienda. Estudio de Finanzas públicas. Recuperado el 25 de noviembre de 2012, en [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-23080\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-23080_doc_pdf.pdf)
- Rodríguez, A., Tironi, E. (1987). Veinte años de las poblaciones de Santiago. PROSICIONES 14, AGOSTO, pp.24 – 43. SANTIAGO.
- Roth, N. (2011). *La casa nueva, nuestra casa. Una investigación sobre la vida familiar y lucha por la vivienda*. Tesis para optar al grado de licenciado en antropología. Escuela de Antropología. Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Ruano, J. (2010a). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. *Revista Política y Sociedad*, Vol. 47, Núm. 3: 93-108, Madrid. España.
- Ruano, J. (2010b). Acción Pública y Gobernanza: Desafíos gerenciales y consecuencias políticas de la coproducción de servicios públicos. En: *La Administración entre dos siglos*. INAP
- Rubilar, G. (1999). Estudio de caso N°33: Programa Chile-Barrio ¿Una propuesta de intervención pública innovadora en asentamientos precarios? Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. Tesis de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

- Rubilar, G. (2010) "Alteridad y trabajo social. Perspectivas y alcances de la experiencia de alteridad en el trabajo social en contextos de exclusión". Tesis doctoral, Pontifica Universidad de Comillas, Madrid. España
- Ruiz Olabuénaga, J. (2006) Metodología de la Investigación Cualitativa. Editorial Universidad de Deusto, Bilbao.
- Sabatini, F., Cáceres, G. y Cerda, J. (2001). "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción". Revista EURE 27(82).
- Sagredo, M. (2010). Panorama de las EGIS en la Región Metropolitana. Centro de Investigación Social Un Techo para Chile, Documento de Trabajo N° 8.
- Sandoval, C (1996) "La formulación y diseño de los procesos de investigación social cualitativa". Pp 11-128. Colombia.
- Scharpf, F. (2001), "Notes toward a theory of multilevel governance in Europe", *Scandinavian Political Studies*, vol. 24, Nº 1, Hoboken, John Wiley & Sons.
- Scharpf, F. W. (1993): "Games in hierarchies and networks: Introduction». en F. W. Scharpf (ed.), *Games in hierarchies and networks. Analytical and empirical approaches to the study of governance institutions*. Frankfurt am Main-Boulder. Colorado: Campus Verlag-Westview Press.
- Sepúlveda, R. (2004). Contribuciones al debate teórico y práctico sobre el proceso habitacional. REVISTA INVI, Vol.19, No 52. SANTIAGO
- Serrano, C. (1998) "Participación Social y Ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo".
- Skinner, Q. (2004) Las paradojas de la Libertad Política, en Nuevas Ideas Republicanas. Autogobierno y Libertad. Ovejero, F; Martí, J.L y Gargarella R. (Comp.) Barcelona, Paidós.

- Stake, R. (1995). *The art of case study research* (pp. 49-68). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Stein, E. y Tommasi, M. (2006) La política de las políticas públicas. En *Política y gobierno* Vol. XIII. Núm. 393-416
- Strauss, A. (1987). *Qualitative analysis for social scientists*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002) Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Bogotá. Colombia (2a. ed.).CONTUS-Editorial Universidad de Antioquia.
- Subirats, J. (2001) “El debate sobre la Participación. Nuevos mecanismos participativos y democracia: Promesas y Amenazas”. Equipo de Análisis de Políticas. Universidad de Barcelona.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C.; Varone, F. (2008) Análisis y gestión de políticas públicas. Ariel. España.
- Subirats, J. (1994) Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, Ministerio para las Administraciones Públicas, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Surawski, A. (2005) Política de vivienda: ¿una oportunidad para la participación y la habilitación social? X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile
- Taylor, Ch. (1992) *El Multiculturalismo y las políticas de reconocimiento*, Princeton, Princeton Press.
- Taylor, S. J. y Bogdan R. (2002) La presentación de los hallazgos. En: *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós
- Tironi, M. (2003), *Nueva Pobreza Urbana. Vivienda y Capital Social en Santiago de Chile, 1985-2001*. Santiago: Universidad de Chile Predes/RIL.

- Tironi, M. (2012), Documento de trabajo: Módulo I del Diploma en Relaciones Comunitarias para la industria extractiva versión I, año 2012, realizado por la Universidad Católica de Chile en alianza con la Universidad de Queensland.
- Valdés, Nelson y Alemka Tomicic (2011) “Guía de diseño de investigación cualitativa”. Material curso sobre Metodologías cualitativas, carrera de Sociología, Pontificia Universidad Católica, Santiago, de Chile.
- Valles, M. S. (1997) Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional, Ed. Síntesis, Madrid
- Vial, J., Raczyński, D. y Pizarro, C. (1995) *Estrategias de Desarrollo y Economía, Políticas Públicas. Políticas económicas y Sociales en el Chile Democrático*. Santiago de Chile: Cieplan.
- Villoria, M. (2004) Democracia y Participación. En “*La participación ciudadana en grandes ciudades*”. Editorial Dykinson, S. L. Madrid, España.
- Weick, K. (1976), Educational organizations as loosely coupled systems, *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, Nº 1, Ithaca, The Johnson School at Cornell University.
- Willke, H (2007) Capacidad de rendimiento del estado y la necesidad de nuevas formas de *governance*. En Revista *Persona y Sociedad* / Universidad Alberto Hurtado Vol. XXI / Nº 2 / 2007 / 9-16

### **Informes Institucionales**

- BID (2006): La política de las políticas públicas - Informe 2006, Washington, David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University - Editorial Planeta.
- CASEN (2009). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Ministerio de Planificación. Gobierno de Chile. Recuperado el 20 de septiembre del 2012, de



[http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2009/RESULTADOS\\_CASEN\\_2009.pdf](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2009/RESULTADOS_CASEN_2009.pdf)

- Declaración de los Derechos Humanos. Art. 25. Documento disponible en internet.

Recuperado el 5 de Junio de 2013, <http://www.humanrights.com/es/what-are-human-rights/universal-declaration-of-human-rights/articles-21-30.html>

- Decreto Supremo N° 174, (V. Y U.), (2005) D.O. de 09.02.06 Reglamenta programa Fondo Solidario de Vivienda. División Política Habitacional, División Jurídica MJM/CCHV 10.04.08
- Decreto Supremo N°49 (V. y U.). (2011). REGLAMENTO DEL PROGRAMA FONDO SOLIDARIO DE ELECCIÓN DE VIVIENDA. Publicado en el Diario Oficial el 26 de Abril de 2012.
- DIPRES (2009). Informe de Finanzas Públicas. Dirección de Presupuestos: Santiago. Recuperado el 25 de noviembre de 2012 en [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-51638\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-51638_doc_pdf.pdf)
- Gobierno de Chile (2010). Cuenta Sectorial. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Recuperado el 25 de septiembre de 2012, de <http://www.gobiernodechile.cl/cuenta-publica-2010/ministerio-de-vivienda-y-urbanismo/cuenta-sectorial/>
- Ministerio de Desarrollo Social (2011). Capítulo Vivienda y Barrio. INFORME DE POLÍTICA SOCIAL (IPOS) 2011, pp. 105 – 127. Ministerio de Planificación: Santiago Recuperado el 11 de octubre de 2012, de [http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ipos/pdf/ipos\\_2011\\_vivienda\\_barrio.pdf](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ipos/pdf/ipos_2011_vivienda_barrio.pdf)
- Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). (1992) Participación de la Comunidad en el Desarrollo Social. Logros y proyecciones. Santiago de Chile.

- Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). (2005) “Participación ciudadana, planificación y gestión territorial: análisis teórico conceptual, revisión de experiencias y propuestas de participación para instrumentos específicos”, Documento de trabajo, Santiago.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2004). Chile, un siglo de políticas en vivienda y barrio. MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2006). *Historia*. Recuperado el 21 de noviembre de 2012, de [http://www.minvu.cl/opensite\\_20061113164636.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20061113164636.aspx)
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2007). Medición del Déficit Habitacional. Guía práctica para calcular requerimientos cuantitativos y cualitativos de vivienda mediante información censal. Departamento de Estudios, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional (DITEC), Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Santiago
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, (2008a). Manual para el diseño y ejecución de Planes de Habitación Social. Fondo Solidario de Vivienda. Segunda Edición. Santiago, Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, (2008b). Manual para Dirigentes y Familias. Fondo Solidario de Vivienda. Segunda Edición. Santiago, Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, (2008c). Decretos Supremos núm. 20 y núm 33. Santiago de Chile
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2009). Déficit urbano-habitacional: Una Mirada Integral a la Calidad de Vida y el Hábitat Residencial en Chile. Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU), Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Santiago
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2009b). Catastro Nacional de Campamentos 2007, Santiago.

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2010). Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Recuperado el 12 de noviembre de 2012, en <http://www.gobiernodechile.cl/media/2010/05/VIVIENDA.pdf>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2010a). La mirada sobre el Déficit Urbano – Habitacional. Recuperado el 18 de diciembre de 2012, en: <http://www.redvbc.cl/blog/Lists/Entradas%20de%20blog/Post.aspx?ID=35>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2010b). *Políticas Ministeriales*. Recuperado el 20 de febrero de 2013, de <http://www.gobiernodechile.cl/media/2010/05/VIVIENDA.pdf>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2011a). Fondo Solidario de Elección de Vivienda D.S. N°49, (V. y U.), de 2011. Recuperado el 12 de noviembre de 2012, en:  
[http://www.munitel.cl/eventos/seminarios/html/DOCUMENTOS/2012/XXXIX\\_ESCUELA\\_DE\\_CAPACITACION\\_CHILE/VINA\\_VIVIENDA/PPT09.pdf](http://www.munitel.cl/eventos/seminarios/html/DOCUMENTOS/2012/XXXIX_ESCUELA_DE_CAPACITACION_CHILE/VINA_VIVIENDA/PPT09.pdf)
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2011b). Nuevo Fondo Solidario de Elección de Vivienda D.S.49. Recuperado el 12 de noviembre de 2012, en: [http://www.minvu.cl/opensite\\_20120504121302.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20120504121302.aspx)
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2011c). *Catastro Nacional de Campamentos*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2012). *Nuevo Fondo Solidario de Elección de Vivienda D.S.49*. Santiago: Gobierno de Chile. Recuperado el 20 de septiembre del 2012, de [http://www.minvu.cl/opensite\\_20120504121302.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20120504121302.aspx)
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, (2013) Mapa Social de Campamentos. Santiago, Chile. Recuperado el 4 de Junio de 2013 <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mapasocial-campamentos.pdf>

- Observatorio de Vivienda y Ciudad. (2009). *El Derecho a la Vivienda en Chile. Aportes de la Primera Escuela Nacional para Dirigentes Sociales por el Derecho a la Vivienda* (2da). Santiago, Chile
- SERNAC (2010). Balance Programático Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2006 – 2010). Recuperado el 25 de noviembre de 2012 en <http://www.sernac.cl/acercade/Resumen%20Program%C3%A1tico%202006-2010.pdf>
- SEGEJOB (2005) “Propuesta Metodológica para Mejorar la Calidad de la Oferta Gubernamental de Participación en Políticas Públicas.” División de Organizaciones Sociales. Chile
- Secretaría Regional Ministerial de Vivienda RM, (2010). Manual práctico para Entidades Gestoras de Inmobiliaria Social y Prestadores de Servicio de Asistencia Técnica. Santiago, Chile
- Sur Profesionales Consultores, (2011) Estudio del Funcionamiento de las EGIS en la NPH – Informe Final. Ediciones Sur.
- UN-HÁBITAT (2003). Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Guía para el monitoreo de la Meta 11 “Para el año 2020 haber mejorado sustancialmente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios”. Nairobi: UN-HÁBITAT.
- Un Techo Para Chile (s.f). Documento de trabajo titulado “Fondo Solidario de Vivienda”.
- Un Techo Para Chile (2006), Plan de Habilitación Social presentado al SERVIU RM, Proyecto Comuna de Lo Espejo.
- Un Techo Para Chile (2006), Plan de Habilitación Social presentado al SERVIU RM, Proyecto Comuna de Pudahuel.

## **ANEXOS**

## Entrevista Coordinador social EGIS

### Nombre del Proyecto:

**Características del Comité:** Trayectoria de trabajo comunitario; cantidad de familias; conformación y selección de familias participantes del Comité; relaciones entre familias; directiva y mesas de trabajo; relación con la Municipalidad correspondiente.

### Núcleos semánticos de la entrevista:

1. Sobre el Programa **Fondo Solidario de Vivienda (FSV)**: Funcionamiento, modos de operación y relación con los demás agentes.
2. El **tipo de participación** (según normatividad) que se desarrolla en la red de actores que conforma el proyecto habitacional.
3. **Coordinación social** entre los diferentes actores que participan en el desarrollo de los proyectos habitacionales: Funcionamiento del programa desde una lógica descentralizada y coordinada entre los actores (cómo funciona la red actores).

### Pauta de preguntas:

1. Sobre el Programa **Fondo Solidario de Vivienda (FSV)**: Funcionamiento, modos de operación y relación con los demás agentes.
  - ¿Qué actores participaron del desarrollo del proyecto? (Nombrar y distinguir en aquellos más y menos visibles en el desarrollo del proyecto)
  - ¿Han participado como EGIS en alguna instancia de trabajo o reformulación de la política misma?
  - ¿El marco normativo y el diseño institucional facilitan la puesta en marcha de mecanismos participativos deliberativos en la toma de decisiones? O ¿faltan elementos que resguarden y promuevan la participación en los proyectos habitacionales?
  - ¿Cómo se concreta el proceso de toma de decisiones en las distintas etapas del proyecto habitacional? ¿Existe algún mecanismo formal en cada fase? Por ejemplo, la aprobación del proyecto o del PHS
2. El **tipo de participación** (según normatividad) que se desarrolla en la red de actores que conforma el proyecto habitacional.
  - Hábleme sobre el Plan de Habilitación Social. Principales características, enfoques, instrumentos desde la EGIS y del proyecto en particular.
  - ¿La gestación y puesta en marcha de los espacios participativos están remitidos exclusivamente al PHS?
  - ¿Cómo se elabora o elaboró el PHS? ¿Cuentan con algún procedimiento formal? ¿Quiénes participan en este proceso?
  - ¿De qué manera incide la participación de las familias en la toma de decisiones sobre el proyecto habitacional? ¿Crees que hay límites para las familias en la decisión de los

- proyectos? ¿Se consideran los diferentes puntos de vistas de las familias en las decisiones que se toman?
- Y en el PHS, ¿las familias tienen mayor incidencia en las decisiones que se toman? O ¿queda mayormente supeditado a las EGIS?
  - Aprendizajes en materia de participación durante el proyecto habitacional: ¿Cómo evalúa el proceso? ¿Fue un aporte decisivo y positivo para el logro del proyecto? ¿Hay temas que no previeron con anticipación y que por medio de estos espacios se hubiesen podido tratar mejor?
  - ¿El PHS contempla las particularidades de los comités de vivienda (caracterización o diagnóstico social)? ¿El PHS se ajusta a las características específicas de los comités? ¿El PHS fomenta o promueve la participación social de las familias en la conformación del barrio y en la convivencia entre vecinos/as?
  - ¿Cuáles fueron los espacios participativos en cada una de las etapas? 4 etapas asociadas y definidas por el MINVU: Preparación del proyecto, estudio y calificación del proyecto, ejecución del proyecto e instalación.
  - Según lo establecido en el manual para dirigentes y pobladores sobre el PHS en la fase de ejecución del proyecto existen mesas de trabajo entre el MINVU y los pobladores: ¿Cómo se concretizó esta instancia?
  - ¿Los espacios participativos responden estrictamente al decreto 174, en cuanto a los roles establecidos para cada actor, al diseño y puesta en marcha del PHS y a las instancias participativas que el decreto establece?
  - ¿Participan dirigentes y familias en general? O ¿solo los representantes? En caso que participen mayormente los dirigentes, ¿estos fueron elegidos democráticamente? ¿Representan el interés general del comité?
  - ¿Se realizaron proyectos de mejoramiento o ampliación de la vivienda o mejoramiento del entorno en conjunto con la EGIS?
3. **Coordinación social** entre los diferentes actores que participan en el desarrollo de los proyectos habitacionales: Funcionamiento del programa desde una lógica descentralizada y coordinada entre los actores (cómo funciona la red actores).
- Cuéntame cómo funcionaba la coordinación entre los distintos actores. Si existían instancias específicas, quienes participaban, etc...
  - ¿Cómo llegaron a este comité? ¿Cómo fue el proceso de elección por parte de las familias hacia esta EGIS?
  - ¿Existió algún mecanismo de trabajo coordinado entre los actores? ¿Cómo se organizaba el trabajo? ¿Quién fue el actor que lideraba el proceso?
  - Sobre las mesas de trabajo en la etapa de ejecución del proyecto (SERVIU y familias organizada por la EGIS) ¿Cómo funciona esta mesa de trabajo? ¿Cuáles son los temas que se discutían? (nivel de profundidad de la instancia)
  - Para elegir a la constructora respectiva: ¿Cuál fue el procedimiento para seleccionarla? ¿Por medio de licitación? ¿Qué criterios se consideraron en la elección?
  - ¿Existen o existieron patrones de comunicación e intercambio entre las partes de uso de conocimiento o de capacidades ejecutivas? (feedback – framework setting)

- En cuanto a la relación con la EGIS/MINVU/familias (en cada uno de los casos): ¿Trabajaron conjuntamente? ¿Se contaba con instancias o espacios de encuentro donde se reunían las EGIS/familias/MINVU?
- ¿El proceso cuenta o contó con alguna comisión o entidad que regule el cumplimiento de tareas y responsabilidades establecidas entre las partes? ¿Cómo son y qué características tienen/tenían esas comisiones? ¿Existe/existía algún espacio deliberativo de tipo conciliador en caso que se produzcan controversias entre las partes?
- ¿Considera que la co-operación entre las partes es la mejor manera de lograr proyectos habitacionales? O ¿los procesos se vuelven engorrosos al participar tantos actores?

**Según su punto de vista:** El proyecto habitacional ¿finalizó con éxito? ¿Cumplió con las expectativas planteadas en un comienzo?

**Aprendizajes en materia de participación** durante el proyecto habitacional: ¿Cómo evalúa el proceso? ¿Fue un aporte decisivo y positivo para el logro del proyecto? ¿Hay temas que no previeron con anticipación y que por medio de estos espacios se hubiesen podido tratar mejor?



## Entrevista Dirigentes y Familias de Villas/Condominios

### Nombre del Proyecto:

**Características del Comité:** (Que nos cuenten sobre las principales características de lo que fue el comité en su momento) Trayectoria de trabajo comunitario; cantidad de familias; conformación y selección de familias participantes del Comité; relaciones entre familias; directiva y mesas de trabajo; relación con la Municipalidad correspondiente.

- ¿Cómo y cuándo empieza el proyecto de Vivienda? ¿Hace cuantos años? ¿Cómo se conforma el comité de vivienda? ¿tuvieron ayuda de alguna EGIS, Municipio, otra organización para comenzar con el proyecto? (si es o fue dirigente/a, ¿desde cuándo y cómo la eligieron?)
- ¿Cómo eligieron la EGIS? (¿en asamblea?) ¿Tuvieron más opciones de elección? O solo una?
- ¿Qué tipo de relación tuvieron con el SERVIU/MINVU? ¿En qué fases del proyecto?
- ¿Qué actores participaron del desarrollo del proyecto? (Nombrar y distinguir en aquellos más y menos visibles en el desarrollo del proyecto)
- El papel de la Municipalidad en el proyecto, ¿Cómo fue?

### Sobre la participación del comité y el Plan de Habilitación Social:

- ¿Cuáles fueron los espacios de participación de las familias durante las fases del proyecto?
- Además del Plan de Habilitación Social, ¿existían otros espacios de participación?
- Hábleme sobre el Plan de Habilitación Social. Sus principales características, ¿cómo se elaboró... en conjunto? O solo desde la EGIS? ¿Quiénes participaron en las diferentes fases del plan?
- ¿Consideran que fue un plan acorde a la realidad del campamento, al comité?
- ¿El PHS fomenta o promueve la participación social de las familias en la conformación del barrio y en la convivencia entre vecinos/as?
- ¿Se realizaron asambleas o mesas de trabajo con funcionarios del MINVU/SERVIU? ¿Cómo funciona esta mesa de trabajo? ¿Cuáles son los temas que se discutían? (nivel de profundidad de la instancia)
- Una vez finalizado el proyecto, ¿Se realizaron proyectos de mejoramiento o ampliación de la vivienda o mejoramiento del entorno en conjunto con la EGIS?

### 4. **Coordinación social** entre los diferentes actores que participan en el desarrollo de los proyectos habitacionales: Funcionamiento del programa desde una lógica descentralizada y coordinada entre los actores (cómo funciona la red actores).

- Cuéntame cómo funcionaba la coordinación entre los distintos actores. Si existían instancias específicas, quienes participaban, etc...
- ¿Quiénes tomaban las decisiones en las fases del proyecto?
- ¿Considera/n que el proyecto habitacional fue diseñado en conjunto?

- ¿Existió algún mecanismo de trabajo coordinado entre las partes? ¿Cómo se organizaba el trabajo? ¿Quién fue el actor que lideraba el proceso?
- Para elegir a la constructora respectiva: ¿Cuál fue el procedimiento para seleccionarla? ¿Por medio de licitación? ¿Qué criterios se consideraron en la elección? ¿participó en asambleas o mesas de trabajo?

**Aprendizajes en materia de participación** durante el proyecto habitacional: ¿Cómo evalúa el proceso? ¿Fue un aporte decisivo y positivo para el logro del proyecto? ¿Hay temas que no previeron con anticipación y que por medio de estos espacios se hubiesen podido tratar mejor?

**Según su punto de vista:** El proyecto habitacional ¿finalizó con éxito? ¿Cumplió con las expectativas planteadas en un comienzo?

MUCHAS GRACIAS!

## Entrevista Funcionario MINVU/SERVIU

### Nombre del Proyecto:

**Características del Comité:** Trayectoria de trabajo comunitario; cantidad de familias; conformación y selección de familias participantes del Comité; relaciones entre familias; directiva y mesas de trabajo; relación con la Municipalidad correspondiente.

### Núcleos semánticos de la entrevista:

4. Sobre el Programa **Fondo Solidario de Vivienda (FSV)**: Funcionamiento, modos de operación y relación con los demás agentes.
5. El **tipo de participación** (según normatividad) que se desarrolla en la red de actores que conforma el proyecto habitacional.
6. **Coordinación social** entre los diferentes actores que participan en el desarrollo de los proyectos habitacionales: Funcionamiento del programa desde una lógica descentralizada y coordinada entre los actores (cómo funciona la red actores).

### Pauta de preguntas:

5. Sobre el Programa **Fondo Solidario de Vivienda (FSV)**: Funcionamiento, modos de operación y relación con los demás agentes.
  - ¿Qué actores incidieron en la formulación del programa FSV? ¿Cómo surgen y quienes incidieron en la incorporación de modificaciones respectivas al decreto 174, PHS?
  - ¿Cómo se realiza la planificación del programa FSV? ¿Se consideran a las EGIS, funcionarios municipales, dirigentes sociales?
  - ¿Se consideran las particularidades de cada comité? ¿Los programas de vivienda establecidos por el MINVU consideran los diversos contextos? (cantidad de familias, vulnerabilidad del grupo, condiciones de vida)
  - En la fase de implementación del programa y proyecto habitacional, ¿cual es el rol de los diferentes actores? ¿Las familias tienen un rol preponderante?
  - ¿Existen mecanismos de evaluación del programa FSV y de cada proyecto en particular? ¿Los beneficiarios/familias/dirigentes evalúan el programa y/o el proyecto en específico? ¿Existen instancias de evaluación del programa y/o proyecto? ¿Quiénes los evalúan?
  - ¿El marco normativo y el diseño institucional facilitan la puesta en marcha de mecanismos participativos deliberativos en la toma de decisiones? O ¿faltan elementos que resguarden y promuevan la participación en los proyectos habitacionales?
  - ¿Cómo se concreta el proceso de toma de decisiones en las distintas etapas del proyecto habitacional? ¿Existe algún mecanismo formal en cada fase? Por ejemplo, la aprobación del proyecto o del PHS

6. El **tipo de participación** (según normatividad) que se desarrolla en la red de actores que conforma el proyecto habitacional.
  - Según lo establecido en la normativa de la política (decreto 174 y manuales), esta política se destaca por ser participativa en todas sus fases. ¿En qué instancias y cómo se refleja dicho componente participativo a lo largo del proceso del proyecto habitacional? ¿En el PHS? ¿Existen más instancias?
  - En la fase de formulación, modificación de la política ¿participaron actores externos en dicho proceso? ¿Quiénes participan en las distintas fases o proceso de la política? ¿los demás actores, solo participan en lo referente al proyecto habitacional específico (implementación)?
  - Según lo establecido en el manual para dirigentes y pobladores sobre el PHS en la fase de ejecución del proyecto existen mesas de trabajo entre el MINVU y los pobladores: ¿Cómo se concretizó esta instancia?
  - 4 etapas asociadas y definidas por el MINVU: Preparación del proyecto, estudio y calificación del proyecto, ejecución del proyecto e instalación. ¿En todas estas fases debieran existir espacios de participación? ¿Unas más que otras?
  - ¿Los espacios participativos responden estrictamente al decreto 174, en cuanto a los roles establecidos para cada actor, al diseño y puesta en marcha del PHS y a las instancias participativas que el decreto establece?
  - ¿Según qué criterios se evalúan los PHS? ¿Existen instancias de seguimiento a estos? ¿Cómo son estas instancias?
  - El desarrollo del PHS, ¿es determinante en el logro y finalización de los proyectos de vivienda?
  - Según lo establecido en el manual para dirigentes y pobladores sobre el PHS en la fase de ejecución del proyecto existen mesas de trabajo entre el MINVU y los pobladores: ¿Cómo se concretizó esta instancia?
  
7. **Coordinación social** entre los diferentes actores que participan en el desarrollo de los proyectos habitacionales: Funcionamiento del programa desde una lógica descentralizada y coordinada entre los actores (cómo funciona la red actores).
  - ¿Qué actores participan de los proyectos? (además de la EGIS, comité, constructora) los mas visibles para efectos del proyecto y los no tan visibles.
  - ¿Existe algún mecanismo de trabajo coordinado entre los actores? ¿Cómo se organiza el trabajo? ¿Quién es el actor que lidera el proceso?
  - En cuanto a la relación con la EGIS/MINVU/familias (en cada uno de los casos): ¿Trabajan conjuntamente? ¿Existen instancias o espacios de encuentro donde se reúnan las EGIS/familias/MINVU?
  - Sobre las mesas de trabajo en la etapa de ejecución del proyecto (SERVIU y familias organizada por la EGIS) ¿Cómo funciona esta mesa de trabajo? ¿Cuáles son los temas que se discuten? (nivel de profundidad de la instancia)
  - ¿Considera que la co-operación entre las partes es la mejor manera de lograr proyectos habitacionales? O ¿los procesos se vuelven engorrosos al participar tantos actores?

- ¿Existen patrones de comunicación e intercambio entre las partes de uso de conocimiento o de capacidades ejecutivas? (feedback – framework setting)
- ¿El proceso cuenta con alguna comisión o entidad que regule el cumplimiento de tareas y responsabilidades establecidas entre las partes? ¿Cómo son y qué características tienen esas comisiones? ¿Existe algún espacio deliberativo de tipo conciliador en caso que se produzcan controversias entre las partes?

## Consentimiento de participación en estudio

Yo, \_\_\_\_\_, he sido invitado(a) a participar en la investigación de tipo doctoral que busca observar, reflexionar y analizar críticamente, la participación e interacción de los diferentes actores en red, vinculados en la Política habitacional o de vivienda en Chile, tomando como caso de estudio el Programa Fondo Solidario de Vivienda (en adelante FSV). En este sentido, el objetivo de dicha investigación es analizar el tipo de participación que se desarrolla en la fase de implementación de los proyectos habitacionales correspondientes al programa FSV en la Región Metropolitana durante los años 2006 – 2010, desde un enfoque de gobernanza democrática y *policy networks*.

Esta investigación se enmarca en el Programa de Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid, así como también en el proyecto FONDECYT N°1110428 (como tesis asociada al proyecto) que pertenece a la Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Para poder concretar esta investigación, es necesario profundizar en las propias percepciones de los actores implicados en la temática que se aborda, con el fin de entender el fenómeno con mayor profundidad.

Entiendo, y estoy de acuerdo, que este estudio consta de entrevistas grabadas en audio, las cuales están hechas para recoger la mayor cantidad de información posible. Por lo mismo, la duración aproximada de esta es de 45 minutos.

Entiendo que la información recogida sólo está orientada a un fin exclusivo de la investigación. Por lo mismo, esta información es **confidencial**, y no será publicada en versión original y en ningún formato que permita mi identificación.

Además entiendo que mi participación es **voluntaria**, y que en cualquier momento de la investigación, puedo **negarme** a participar o **retirarme**. Asimismo, estoy consciente de que tengo la posibilidad de solicitar los registros de audio de la entrevista o pedir que sean borrados.

Tuve la posibilidad de aclarar todas las dudas con el investigador responsable del estudio, tomar la decisión libremente y sin ningún tipo de presiones. He leído y entiendo este documento de consentimiento y estoy de acuerdo en participar en este estudio.

---

Participante

Investigadora Responsable

Fecha y Hora

Si tiene alguna pregunta puede comunicarse con M. Olaya Grau Rengifo, investigadora responsable del proyecto, al mail mograu@uc.cl, estudiante de Doctorado de la Universidad Complutense de Madrid.

